

농촌 정신문화운동 추진방안

마련을 위한 연구

(농어촌 활력창출 방안)

최 / 종 / 보 / 고 2011 · 6 · 23

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 “농촌 정신문화운동 추진방안 마련을 위한 연구(농어촌 활력창출 방안)” 최종 성과물로 제출합니다.

2011년 6월 23일

연구책임자 : 소진광(경원대학교 사회정책대학원장)

공동연구원 : 임경수(성결대학교 교수)

이한성(부산대학교 교수)

임형백(성결대학교 교수)

연구 조 원 : 장준철(경원대학교 대학원 석사과정)

사단법인 한국지역개발학회 회장

목 차

| | |
|---|-----------|
| 제 1 장 서 론 | 3 |
| 1. 연구배경 | 3 |
| 2. 연구목적 | 5 |
| 3. 연구내용 및 방법 | 6 |
| 4. 농어촌 활력창출의 기대효과 | 8 |
| | |
| 제 2 장 농어촌의 실태와 활력창출의 필요성 | 13 |
| 1. 분석틀 | 13 |
| 1) 지역사회 거버넌스 접근 틀 | 13 |
| 2) 지역사회 사회적 자본 접근 틀 | 15 |
| 2. 농어촌의 실태 | 20 |
| 1) 사회적 측면 | 20 |
| 2) 경제적 측면 | 23 |
| 3) 문화적 측면(전통문화 계승/의식구조 등) | 27 |
| 4) 교육 측면 | 28 |
| 5) 자연·환경적 측면 | 31 |
| 3. 농어촌 활력화의 필요성 | 33 |
| 1) 나라경영 측면(국가 경쟁력 제고 문제) | 33 |
| 2) 도시와의 상호연계 측면(시장연계 문제) | 37 |
| 3) 농어촌주민의 삶의 질 향상 측면(사람을 위한 사람의 문제) | 39 |

제 3 장 21세기 지역사회와 농어촌 활력창출을 위한 정예인력 역할 ... 43

- 1. 21세기 지역사회 구성요소 43
- 2. 농어촌 활력창출을 위한 정예인력의 필요성 44
 - 1) 농업·농촌의 구조적 문제 44
 - 2) 도시에 대비한 상대적 침체 47
 - 3) 농어촌 활력창출의 주체는 사람 48
- 3. 현대 농어촌 활력화를 위한 정예인력의 역할 49
 - 1) 정예인력과 리더십의 개념 49
 - 2) 과거 새마을운동에서의 정예인력 52
 - 3) 농어촌 활력화를 위한 정예인력의 역할 54
 - 4) 잠재적 정예인력 계층 61

제 4 장 농어촌 활력창출의 사례분석 65

- 1. 분석의 틀 65
 - 1) 농어촌 활력요소 65
 - 2) 농어촌 활력창출 기제 66
- 2. 한국의 농어촌 활력화 정책 67
 - 1) 새마을운동의 성과와 과제 67
 - 2) 사회 경제적 측면에서의 효과 69
 - 3) 농어촌 개발 및 농업정책 개관 71
- 3. 외국의 농어촌 활력화 정책 78
 - 1) 유럽연합(EU)의 농어촌 활력화 정책 78
 - 2) 일본의 농어촌 활력화 정책 88
 - 3) 미국의 농어촌 활력화 정책 92
 - 4) 중국의 농어촌 활력화 정책 93
 - 5) 기타 해외 사례 94

| | |
|---------------------------------------|----|
| 4. 농어촌 활력화 정책사례의 시사점 및 농어촌 활력의 유형화 모색 | 94 |
| 1) 농어촌 활력화 정책 사례분석을 통해 정책시사점 도출 | 94 |
| 2) 구체적인 정책과 연계되어 있는 농어촌 활력의 유형화 시도 | 95 |
| 3) 새마을운동 경험과 농어촌 활력화의 정책방향 | 98 |

제 5 장 농어촌 활력창출 방안 제시 103

| | |
|------------------------------------|-----|
| 1. 농어촌 활력창출을 위한 기제 구축 | 103 |
| 1) 전통문화를 활용한 지역사회 재건(전통가치) | 103 |
| 2) 자연·생태환경을 활용한 휴식공간(쾌적성) | 103 |
| 3) ‘느림의 여유’를 상품화(대안 시장 탐색) | 105 |
| 4) 대안적 자원을 활용한 다양성 확보 | 106 |
| 5) 대안적 ‘삶의 터’ 제공으로 도시사회문제 해결 | 109 |
| 2. 농어촌 활력을 주도할 수 있는 정예인력 양성 방안 | 111 |
| 1) 정예인력 교육 및 훈련 | 111 |
| 2) 정예인력에 대한 지원기제 | 114 |
| 3. 농어촌 활력을 지속시키기 위한 자주기반 구축 | 115 |
| 1) 농어촌 활력창출의 이념적 기반 형성 | 115 |
| 2) 농어촌 주민들의 역량강화 | 116 |
| 3) 다양화 기반 구축 | 116 |
| 4) ‘거버넌스’와 ‘사회적 자본’ 축적을 통한 삶의 질 향상 | 118 |
| 5) 지역사회 재건운동과 정예인력 육성방안 | 120 |

제 6 장 농어촌 활력화를 위한 거버넌스 체계 제안 129

| | |
|--------------------------|-----|
| 1. 중앙정부의 역할 | 129 |
| 1) 범국민적 관심을 유도하는 홍보 및 지원 | 129 |
| 2) 교육·훈련 프로그램 운영 | 130 |
| 3) 정예인력의 육성 및 관리 | 130 |

| | |
|---|------------|
| 4) 행·재정적 지원 | 131 |
| 2. 지방정부의 역할 | 131 |
| 1) 지역사회 잠재력 분석 및 활용방안 구축지원(주민들의 선택을 가능하게 하기 위한 조언에 국한하여야 함) | 131 |
| 2) 농어촌을 유형화하고 유형별 특성화 지원제도 마련 | 134 |
| 3) 주민들의 자발적 노력을 촉발하기 위한 분위기 조성(다양한 연수·교육·훈련 /공정한 부담과 공평한 분배의 규범 구축) | 135 |
| 4) 농어촌 생산물의 시장 확보 지원(물자 연계 지원) | 138 |
| 5) 농어촌의 상품화 지원 | 139 |
| 6) 지역사회 전통가치 발굴 및 지원(지방문화 창달) | 141 |
| 3. 농어촌 시민사회의 역할 | 147 |
| 1) 지역사회 거버넌스 구축 | 148 |
| 2) 사회적 자본 축적 | 149 |
| 3) ‘개별적 활용에 의한 공동의 부담’ 인식제고 | 149 |
| | |
| 제7장 결 론 | 153 |
| 1. 연구배경 및 목적 | 153 |
| 2. 농어촌 활력창출의 필요성 | 154 |
| 3. 우리나라 농어촌 실태와 문제점 | 156 |
| 4. 21세기 지역사회와 농어촌 활력창출을 위한 정예인력 역할 | 158 |
| 5. 농어촌 활력창출방안 | 161 |
| 6. 농어촌 활력화를 위한 거버넌스 체계 | 163 |
| | |
| 참고문헌 | 165 |
| | |
| 참고자료 | 178 |

표 목 차

| | |
|---|----|
| 〈표 2-1〉 ‘통치’와 ‘거버넌스’ 비교분석틀 | 15 |
| 〈표 2-2〉 사회적 자본의 개념요소와 표현인자(예시) | 19 |
| 〈표 2-3〉 농어촌 활력창출을 위한 분석 틀 | 20 |
| 〈표 2-4〉 농업종사인구의 연령분포(2006년 기준) | 22 |
| 〈표 2-5〉 인구변화에 따른 시·군수의 변화 | 28 |
| 〈표 2-6〉 교육성취도 평가 결과 비교(수학) | 29 |
| 〈표 2-7〉 농업의 다원적 기능과 관련한 각국의 입장 | 31 |
| 〈표 2-8〉 복수의 지역개발사업이 시행된 마을 사례 | 32 |
| 〈표 2-9〉 농촌마을개발사업의 지역별 사업시행 빈도 | 33 |
| 〈표 2-10〉 역대 한국정부의 농업부문 지원 | 39 |
| 〈표 3-1〉 10년 후 한국농업의 미래에 대한 전망 | 46 |
| 〈표 3-2〉 주거환경 만족도 비교 | 48 |
| 〈표 3-3〉 삶의 질 만족도 비교 | 48 |
| 〈표 3-4〉 새마을운동 당사와 현재의 농어촌 상황 비교 | 55 |
| 〈표 4-1〉 주요 새마을사업 추진 성과, 1971~1980 | 69 |
| 〈표 4-2〉 도시·농촌가구의 평균소득추이 | 70 |
| 〈표 4-3〉 우리나라 주요 농촌개발사업 | 75 |
| 〈표 4-4〉 우리나라 농촌개발사업 항목 | 75 |
| 〈표 4-5〉 지역균형발전정책의 범주 및 효과 | 79 |
| 〈표 4-6〉 선진국 농촌정책의 새로운 패러다임 | 80 |
| 〈표 4-7〉 유럽의 농촌사회개발의 시기별 구분과 특징 | 82 |
| 〈표 4-8〉 농업의 다원적 기능과 어메니티의 차이점 | 83 |
| 〈표 4-9〉 전후 세계 농업시스템의 변화와 지속가능한 농업 | 86 |
| 〈표 4-10〉 와게닝겐 푸드 벨리의 일반 현황 | 87 |
| 〈표 4-11〉 CPA 패러다임의 전환 | 88 |
| 〈표 4-12〉 전국종합개발계획의 추이 | 89 |
| 〈표 4-13〉 신토불이, 지산지소, 로컬푸드, 슬로푸드의 비교 | 90 |
| 〈표 4-14〉 일본의 지역 유형에 따른 이원화 정책 | 91 |
| 〈표 4-15〉 공주시 5도2촌팀의 업무분장 | 97 |
| 〈표 4-16〉 농가 및 도시근로자 가계소득 | 98 |

목차

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 〈표 5-1〉 지역자원의 영역과 개별자원 | 106 |
| 〈표 5-2〉 2010년 귀농현황 | 109 |
| 〈표 5-3〉 연도별 귀농현황 추이('90~'10) | 109 |
| 〈표 5-4〉 연령별 귀농현황('90~'10) | 110 |
| 〈표 5-5〉 지역별 귀농현황 추이 | 110 |
| 〈표 5-6〉 연령별 귀농현황 추이('90~'10) | 111 |
| 〈표 5-7〉 학교교육과 평생교육의 대비 | 113 |
| 〈표 5-8〉 농촌마을의 특성요소와 기능 및 유형 | 117 |
| 〈표 5-9〉 한국농업대학 졸업생들의 영농실태와 경영성과 | 123 |
| 〈표 5-10〉 다문화주의 정책대상에 따른 정책 차별화 | 124 |
| 〈표 6-1〉 지역발전을 위한 해외의 전담조직사례 | 133 |
| 〈표 6-2〉 농촌유형구분의 부문별 정책대응방안 | 135 |
| 〈표 6-3〉 도농교류형태와 내용 | 138 |
| 〈표 6-4〉 일본의 지역자원 발굴 성공사례 | 142 |
| 〈표 6-5〉 성공적인 사례의 공통점 | 146 |

그림목차

| | |
|--|-----|
| <그림 1-1> 연구방법 | 8 |
| <그림 2-1> 농가의 노인부양을 추이비교 | 21 |
| <그림 2-2> 연령구조에 따른 노동생산성 (스웨덴) | 22 |
| <그림 2-3> 농산물의 공급과잉으로 인한 가격하락 | 23 |
| <그림 2-4> 농산물의 시장개방이 한국에 미치는 효과 | 24 |
| <그림 2-5> 도시 근로자가구 월평균 소득 대비 농가 월평균 소득추이(%) | 25 |
| <그림 2-6> 농업의 생산액 변화 | 25 |
| <그림 2-7> 농업의 고용비중 변화 | 25 |
| <그림 2-8> 도·농 간 통학소요 시간차이 | 29 |
| <그림 2-9> 농촌에서 도시로의 인구이동요인 | 30 |
| <그림 2-10> 도·농간 교육격차로 인한 지역 간 불균형 발전의 악순환 | 30 |
| <그림 2-11> 마이클 포터의 국가경쟁력 다이아몬드 모델 | 34 |
| <그림 3-1> 농업인들의 연령구조 변화 추이와 향후 전망 | 46 |
| <그림 3-2> 도시와 농촌 간 주요 격차 비교 | 47 |
| <그림 3-3> 농업경쟁력 저해요인 | 49 |
| <그림 3-4> 새마을 지도자 선출 | 53 |
| <그림 4-1> 농어촌 지역경제의 작동체계 | 66 |
| <그림 4-2> 도시·농촌가구의 평균소득추이 | 71 |
| <그림 4-3> 우리나라 농촌정책의 변화 | 72 |
| <그림 4-4> 어메니티를 활용한 관광상품화 프로세스 | 84 |
| <그림 4-5> 어메니티 활용의 세부 프로세스 | 85 |
| <그림 5-1> 함평 나비하천 | 108 |
| <그림 5-2> 농업인력육성의 단기, 중기, 장기 전략 | 121 |
| <그림 5-3> 시장집합(market aggregation)과 시장분할(market segmentation) | 122 |
| <그림 6-1> 정주여건 부문별 정책 대응 요소 | 134 |
| <그림 6-2> 일본의 마을만들기 | 136 |
| <그림 6-3> 지역자원의 발굴 및 활용과정 | 143 |
| <그림 6-4> 사카이미나토 시의 요괴 캐릭터와 거리 | 145 |

제1장 | 서론

1. 연구배경
 2. 연구목적
 3. 연구내용 및 방법
 4. 농어촌 활력창출의 기대효과
-

제1장 서론

1. 연구배경

인구감소·고령화로 인해 농어촌에서는 서비스 기반이 약화되고 젊은 층의 도시 이주로 인해 일자리 창출이 저조해지는 등 활력이 떨어지는 악순환이 반복되고 있다. 특히 새마을운동을 통해 1974년부터 농가소득이 도시가구소득을 처음으로 능가하기 시작하여 1975년 도시가구소득 기준 농가소득 비율은 111.0%에 이르렀으나, 1980년엔 95.9%로 떨어졌고, 1985년엔 다시 농가소득이 큰 폭으로 증가하여 112.8%까지 상승하였다. 그러나 도시가구소득에 대한 농가소득의 비율은 1989년부터 100.0% 미만으로 떨어지기 시작하여 1990년 97.2%, 1995년 95.7%, 2000년 80.5%, 2005년 78.2%, 그리고 2009년 66.6%로 떨어졌다. 즉, 경제적인 측면에서 농어촌의 활력이 도시에 비해 상대적으로 약화되고 있다.

또한 농어촌에는 고도의 경제활동을 뒷받침할 수 있는 최소의 시장이 조성되지 않아 일상생활에 필요한 공간기능이 유지되기 어렵다. 농어촌에는 대형병원이나 높은 수준의 교육기관이 입지하기도 어렵고, 유지되기도 어렵다. 또한 고도의 문화활동을 유치하기도 어렵고, 매력적인 문화시설의 유지도 어렵다. 특히 교통혁명을 통해 공간 거리를 극복할 수 있게 되어 기존 농어촌의 상권마저 도시로 흡수되는 경향을 보인다. 흔히 공간의 활력은 사람과 사람, 정보와 정보의 접촉빈도가 늘어나면서 증대되는 것으로 알려져 있다. 농어촌 인구의 감소, 고령화, 그리고 교통발달로 인한 도시 공간시설에 대한 농어촌 의존율이 증대되면서 농어촌에서의 사람과 사람, 정보와 정보의 접촉빈도는 크게 줄어들어 농어촌의 활력은 더욱 떨어지고 있다. 여기에 더하여 각종 편의시설이 도시에 집중되어 있고, 농어촌 사람들을 끌어들이고 있다.

다른 한편 농어촌으로부터 젊고 유능한 인적 자원이 도시로 유출되면서 농어촌에는 상대적으로 활력을 창출할 수 있는 인력이 고갈되고 있다. 도시에 비해 창조적 산업기반이 열악한 농어촌의 실상은 흔히 자녀교육환경이 열악하기 때문으로 알려져 있다. 그러나 전반적인 생애주기(life cycle)를 고려할 경우 교육환경은 한시적으로 인구를 유입하는 요인이지만 유능하고 창조적인 인적자원의 활동무대는 아니다. 따라서 교육환경을 개선하고 교육역량을 강화하는 방안은 장소의 활력창출과는 직접적으로 연계되지 못한다. 즉, 교육받고 유능한 사람이 들어와 활동할 수 있는 여건조성이 중요하지 교육자체가 중요한 것이 아니다. 진학을 위해 도시로 빠져나간 젊은 사람들

이 교육을 받고 돌아오지 않거나 도시에서 교육받은 사람들이 들어와 활동할 수 있는 여건이 조성되지 못하는 농어촌의 현실은 원인과 현상을 연계하지 못할 경우 또 다른 정책실패를 초래하기 쉽다.

이러한 상황에서 농어촌의 쇠퇴는 나라경영에 커다란 부담이 된다. 도시와 농어촌의 격차가 커지게 되면 국가통합을 유지하기 어렵고, 나라경쟁력을 강화하기 어렵다. 따라서 국가는 농어촌의 활력을 강화할 필요가 있고, 다양한 정책수단을 통해 농어촌을 지원하고 있다. 이와 같이 농어촌의 문제를 도시와의 상대적 낙후성을 보전하거나 혹은 국가 전체적인 통합을 위한 최소의 배려라는 입장에서 접근하다보니 농어촌 지원정책은 소극적인 농어민을 양산하고 있다. 농어촌의 자주기반이 무너지고, 이를 보전하기 위한 정부의 정책수단이 농어민 자조기반을 약화하여 결국 농어촌 경쟁력 약화라는 악순환이 거듭되고 있다.

그러나 최근 귀농·귀촌자가 증가 추세에 있고, 이를 통해 지역에 새로운 활력을 불어넣는 사례가 늘어나고 있다. 충주의 농촌체험연구회, 평창 의야지 바람마을은 좋은 사례다. 또한 지역사회 지도자를 중심으로 주민이 자발적으로 참여하여 농어촌의 새로운 가치를 발견함으로써 지역이 활성화되는 사례가 증가하고 있다. 이의 성공요인은 지역사회 지도자의 창의와 책임의식, 주민의 자발적 참여, 귀촌자의 기여로 요약된다. 더구나 소득이 증가하고, 고령화 사회로 진입하면서, 국민생활패턴이 변화(LOHAS) 하여 도시민의 농어촌에 대한 관심이 증대되고 있는 것도 농어촌 활력화의 한 요인이다. 뿐만 아니라 농어촌에는 도시에서와는 다른 특산물, 경관, 생태환경, 전통문화 등 다양한 유·무형의 자원이 존재한다. 이들 농어촌 잠재력은 정보사회와 맞물려 새로운 공간기능의 가능성을 증대시키고, 이를 활용할 수 있는 유능한 인적 자원과 결합하여 새로운 농어촌 활력을 창출하고 있다.

이러한 맥락에서 도시민의 농어촌 잠재력에 대한 수요를 충족시킬 수 있는 새로운 농어촌개발 및 관리의 패러다임이 필요하다. 따라서 도시민의 농어촌 잠재력 및 공간수요를 파악하고, 이를 충족시킬 수 있는 새로운 농어촌 정책이 모색되어야 할 것이다. 그러나 농어촌의 활력화는 도시의 활력화와는 다른 접근이 필요하다. 즉 농어촌은 인간활동의 기능적 속성과 공간구조 측면에서 도시와는 다른 특성을 가지고 있다. 과거 새마을운동을 통한 농어촌 활력화에 주목할 필요가 여기에 있다. 주로 농어촌을 대상으로 1970년 시작된 새마을운동이 40 여년이 지난 시점에서 다시 적용되기 위해서는 농어촌 활력화와 관련한 현대적 패러다임 관점에서 재평가되어야 할 것이다.

우선 도시민의 농어촌 잠재력 및 도시공간에 대한 수요는 도시의 잠재력 및 도시공간수요의 대안적 성격을 띠고 있는 것과 보완적 성격을 띠고 있는 것이 공존하고

있음에 주목할 필요가 있다. 농어촌의 활력화는 현재 드러나고 있는 도시문제와 연동시키되, 지역사회 고유의 구성요소에 대한 올바른 이해가 전제되어야 한다. 따라서 농어촌의 잠재력을 충분히 활용하고 도시민과 함께 하는 공간으로 만들어 '잘 사는 농어촌, 행복한 국민' 실현을 위한 농어촌 활력 패러다임 도출이 필요하다. 결국 농어촌 활력 창출은 정부의 적극적인 물리적 기반시설의 공급이나 소극적으로 도시에 비해 상대적으로 열악한 농어촌을 지원하는 방식에서 벗어나 농어촌 주민들의 자주적이고, 자조적인 생활방식을 통해 이루어져야 한다. 즉, 이 시대 농어촌 활력창출 방안은 '사람을 중심으로 한 사람의 일'로 귀결된다.

2. 연구목적

이 연구는 전통적인 지역사회 구성요소를 현대적 관점에서 다시 정의하고, 이러한 맥락에서 농어촌의 활력창출 방안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 이러한 총괄적인 연구목적은 다음과 같이 명세화, 구체화될 수 있다.

첫째는 도시화가 정점에 달한 시점에서 농어촌 활력창출을 이끌어내기 위한 정책이 필요한 논리적 근거를 모색하는 연구다. 이러한 연구는 농어촌이 국가의 일부를 이루고 있다는 점에서 전체적인 나라경영 측면, 그리고 농어촌의 상대적 박탈감이 도시 공간기능과의 상호작용과정에서 비롯되고 있다는 점에서 도시공간과의 상호연계 측면, 마지막으로 농어촌 주민들의 삶의 질 측면에서 접근될 수 있다.

둘째는 도시공간과 기능의 보완적, 대안적 관점에서 농어촌의 잠재력과 공간구조를 재해석하는 연구가 필요하다. 농어촌의 문제는 산업화 및 도시화에 따른 인적, 물적 자원의 유출과 관련되어 있다. 그러나 농어촌의 활력 창출이 도시기능의 관점에서 접근되어서는 곤란하다. 농어촌은 나름대로 고유의 가치와 잠재력을 가지고 있다. 따라서 농어촌의 활력 창출은 전통적인 지역사회의 회복과 연계되어 있다. 이 연구에서는 전통적인 지역사회의 구성요소를 '거버넌스(governance)'와 '사회적 자본(social capital)' 관점에서 접근한다.

셋째는 현재 농어촌 문제를 도출하고, 현재까지의 농어촌 발전정책을 검토함으로써 정책의 실효성을 담보할 수 있는 근거를 마련하는 연구이다. 이 과정에서 1970년 농어촌을 대상으로 시작된 새마을운동의 성과가 현대적인 지역사회발전 관점, 즉 지역사회 거버넌스와 사회적 자본 관점에서 분석, 평가될 것이다.

마지막으로 이 연구는 농어촌 활력 창출방안을 지역사회 거버넌스와 사회적 자본 관점에서 도출하고자 한다. 물론 도시를 배제한 농어촌의 활력창출이나 도시를 일방

적으로 모방하는 농어촌의 활력 창출방안은 결국 농어촌의 존재를 나라경영의 부담거리로 만들거나 도시의 종속적 지위로 전락하게 될 것이다. 즉, 농어촌 주민의 자발적·창의적 의식을 함양함으로써 농어촌에서의 소득을 향상시키게 되면 도시로부터 농어촌으로 인구가 유입될 것이고, 농어촌의 재정기반이 견실해져서 기반시설 확충 및 서비스 확충을 기대하는 등 지역 활력창출의 선순환 구조가 형성될 것이다. 이 연구는 우선 농어촌 활력창출을 위한 정책기반조성, 도시기능과의 상생에 기초한 창조적 농어촌 활력창출 작동체계 모색, 그리고 농어촌 지도자(정예인력) 육성을 통한 지역사회 주도적 농어촌 활력창출 방안을 도출하는데 초점을 둔다.

3. 연구내용 및 방법

이 연구의 목적은 ‘농어촌의 활력창출 방안’을 모색하기 위한 것이다. 이러한 연구는 농어촌 활력창출 방안이 필요한 근거를 찾아내고, 농어촌 활력창출 방향을 정립하며, 농어촌 활력을 창출할 수 있는 정책변수를 도출하고, 그러한 정책변수들을 조작할 수 있는 실천수단 즉, 정책수단을 마련함으로써 달성된다. 이러한 연구의 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째는 농어촌의 실태와 활력창출의 필요성을 연구한다. 이러한 연구는 우선 농어촌의 현실을 객관화할 수 있는 분석 틀을 만들고, 농어촌의 실태를 인구구조 및 고령화 추세와 관련한 사회적 측면, 저소득, 저 고용기회, 지역경제 침체 등과 관련한 경제적 측면, 농어촌 전통문화와 농어민의 의식구조와 관련한 문화적 측면, 교육기회와 교육기반과 관련한 교육측면, 자연·환경적 측면으로 나누어 접근될 수 있다.

한편 농어촌 활력창출의 필요성은 국가경쟁력 제고 및 국가통합과 관련한 나라경영측면, 주로 국내 시장연계와 관련한 도시와의 상호작용 측면, 그리고 농어촌 주민들의 삶의 질 측면에서 접근된다. 특히 농어촌 활력창출의 가장 근본적인 목적은 사람을 위한 사람의 일을 활성화하는 것이다. 따라서 농어촌 활력창출의 가장 근본적인 목적은 농어촌 거주 주민들의 삶의 질 향상에 있다.

둘째는 21세기 지역사회와 농어촌 활력창출을 위한 농어촌 지도자 혹은 정예인력의 역할을 정립하는 연구내용이다. 우선 이러한 연구내용은 21세기 지역사회 구성요소를 거버넌스(governance), 사회적 자본(social capital), 전통과 개방성, 그리고 환경, 경제, 사회 및 문화 등 다양한 분야의 지속 가능한 발전으로 나누어 접근한다.

또한 농어촌 활력창출을 위한 정예인력의 필요성은 농어촌 경제 활성화 측면, 농어촌 문화 창달, 그리고 농어촌 사회기반조성 측면으로 접근된다. 이러한 맥락에서

현대 농어촌 활력화를 위한 정예인력의 역할은 세계화, 지방화 및 정보화 맥락에서 지역사회 재건운동, 지역사회 재건운동과 정예인력의 유형, 그리고 지역사회 재건운동과 정예인력 육성 방안 측면에서 접근한다.

세 번째 연구내용은 농어촌 활력창출 사례를 조사, 분석하고 정책함의를 도출하는 것이다. 이 연구의 분석 틀은 농어촌 활력요소와 농어촌 활력창출 기제로 구성하되, 농어촌 활력요소는 주민들의 근면, 자조, 협동, 창의, 참여로 접근하고, 농어촌 활력창출 기제는 중앙정부 및 지방정부 역할과 농어촌 활력창출 지도자 즉, 정예인력으로 접근한다. 이어 우리나라의 농어촌 활력화 정책을 새마을운동의 성과와 과제 측면, 농어촌 개발 및 농업정책을 통해 검토한다. 이와 함께 유럽연합(EU), 일본, 미국, 중국 등 주요 외국의 농어촌 활력화 정책을 검토하고 정책함의를 도출한다. 특히 이 연구에서 집중적으로 검토할 사례는 우리나라의 1970년대 새마을운동 성과다.

네 번째 연구내용은 농어촌 활력창출 방안을 도출하는 것이다. 우선 이 연구내용은 농어촌 활력창출을 위한 기제를 구축하고, 농어촌 활력창출을 주도할 수 있는 정예인력 양성방안을 도출하며, 농어촌 활력을 지속시키기 위한 자주기반을 구축하는 방안으로 구체화될 수 있다.

농어촌 활력창출을 위한 기제는 전통문화를 활용한 지역사회 재건(전통가치 회복), 자연·생태환경을 활용한 휴식공간 조성(쾌적성 확보), '느림의 여유'를 상품화하는 방안(대안 시장 탐색), 대안적 자원을 활용한 다양성 확보, 그리고 대안적 '삶의 터' 제공으로 도시사회문제를 해결하는 방안으로 나누어 접근될 수 있다.

농어촌 활력을 주도할 수 있는 정예인력 양성 방안은 정예인력을 어떻게 정의하느냐와 밀접하게 관련되어 있다. 이와 함께 정예인력의 교육 및 훈련, 정예인력 조직화 방안, 그리고 정예인력에 대한 지원기제를 구축하는 연구가 병행되어야 한다.

또한 농어촌 활력을 지속시키기 위한 자주기반 구축은 우선 농어촌 활력창출의 이념적 기반을 형성(자조적 주민의식 우선 배양)하는 방안, 농어촌 주민들의 역량을 강화하는 방안(자신감 배양), 다양화 기반을 구축(농업의 다양화/농촌기능의 다양화/주민의 다양화를 위한 창조기능과 창조인 유입 지원 등)하는 방안, '거버넌스'와 '사회적 자본' 축적을 통한 삶의 질을 향상(공통가치 창출 지원/지역사회 활동 참여를 촉발하기 위한 지원책)할 수 있는 방안으로 나누어 접근한다.

다섯 번째는 농어촌 활력창출을 위한 거버넌스 체계를 구축하는 방안으로 농어촌 정책의 실효성을 높이기 위한 연구이다. 여기서는 농어촌 활력창출을 지원하기 위한 중앙정부의 역할, 지방정부의 역할, 지역사회의 자생조직 역할이 논의된다. 특히 농어촌 주민들의 참여와 연계망을 활용한 지역사회 거버넌스 체계 구축은 농어촌 활력창출의 자주적 기반 구축과 밀접하게 연계되어 있다.

이러한 연구내용은 우선 문헌연구를 통해 조사, 분석되고, 전문가를 활용한 자문을 통해 객관화 된다.

〈그림 1-1〉 연구방법

연구 방법

▶ **이론 연구 및 문헌 연구**

- 농어촌의 실태 분석과 활력창출의 필요성 도출
- 농어촌 활력창출 지도자 정의, 육성방안, 조직화 및 지원체계 구축
- 농어촌 활력창출 사례조사, 분석(새마을운동과 해외 사례)
- 농어촌 활력창출 방안 도출
- 농어촌 활력창출을 위한 민력양성 방안 및 거버넌스 구축(정책수단의 실효성 제고)

▶ **워크숍 및 전문가 회의**

- 국내 사례 연구 및 해외 사례연구
 - 새마을운동의 성과와 추진체계
 - 해외 주요 국가의 농어촌 지원체계 검토
 - 주요 사례의 정책함의 도출
- 전문가 면담 및 미니 워크숍



4. 농어촌 활력창출의 기대효과

이 연구의 기대효과는 다음과 같이 요약된다. 우선 이 연구는 21세기 나라경영 패러다임으로 등장하고 있는 ‘지역사회 회복(재건)’을 위한 정책수단을 탐색하는데 기여하게 될 것이다. 즉, 이 시대 명제인 ‘지속 가능한 발전’의 실천기반인 지역사회를 회복하여 지구촌 공존공영의 논리를 확보하게 한다.

두 번째는 이러한 연구가 지역사회의 공동목표를 정립하기 위한 논리적 기반을 마련하는데 기여할 수 있다는 점이다. 즉 이 연구는 마을 지도자를 육성하고 마을 단위의 ‘잘살기 위한 공동 노력’을 정책적으로 지원함으로써 제2의 새마을운동과 같은 국민 결집력을 창출하는데 활용될 수 있다.

세 번째는 이러한 연구가 마을의 고유한 잠재력을 충분히 활용하고, 이에 근거하여 각 마을이 특성화될 수 있는 논리적 근거를 마련하는데 기여한다는 점이다. 즉, 이 연구는 마을의 자원과 잠재력을 바탕으로 특화된 마을브랜드를 개발하고, 농어촌 마을의 유형별 지원책을 구축하여 공간기능 분담에 의한 상생발전을 도할 수 있는 정책수단 마련에 활용될 수 있다.

네 번째는 이 연구가 지역사회 공동체를 활성화하는데 기여할 수 있다는 점이다. 즉, 이 연구에서 도출된 정책함의는 마을 단위의 지도자 육성을 통해 지역의 전통문화, 특산물 등 부존자원을 활용하고, 이를 소득향상 및 일자리 창출과 연계함으로써 지역사회 공동체를 활성화하는데 기여할 수 있다. 특히 이 연구에서 집중적으로 검토된 마을 단위 거버넌스와 사회적 자본 축적 방안은 마을 공동체의 삶의 질 향상에 기여할 것이다. 이는 농어촌의 정주기반을 강화하여 도시민의 유입을 유도할 것이다.

여섯 번째는 이 연구가 아름다운 마을 가꾸기에 활용될 수 있다는 점이다. 즉 이 연구결과를 토대로 농어촌 잠재력을 활용하여 마을 경관계획 수립 및 경관개선에 기여할 수 있다. 이러한 농어촌 경관자원 개선은 주민들의 정주의식 함양은 물론 도시민의 유입을 촉진하고 도시자본의 유입으로 농어촌을 활성화하는데 기여한다.

일곱 번째는 이 연구가 마을공동체 사업을 통한 농어촌 시장 확보에 기여할 수 있다는 점이다. 즉, 이 연구가 도시 대안적 시장과 도시 보완적 시장을 유형화함으로써 농어촌의 시장 참여율을 제고할 수 있을 것이고, 도시-농어촌의 상생발전에 기여할 것이다.

제2장 | 농어촌의 실태와 활력창출의 필요성

1. 분석틀

- 1) 지역사회 거버넌스 접근 틀
- 2) 지역사회 사회적 자본 접근 틀

2. 농어촌의 실태

- 1) 사회적 측면
- 2) 경제적 측면
- 3) 문화적 측면(전통문화 계승/의식구조 등)
- 4) 교육 측면
- 5) 자연·환경적 측면

3. 농어촌 활력화의 필요성

- 1) 나라경영 측면(국가 경쟁력 제고 문제)
- 2) 도시와의 상호연계 측면(시장연계 문제)
- 3) 농어촌주민의 삶의 질 향상 측면(사람을 위한 사람의 문제)

제 2 장 농어촌의 실태와 활력창출의 필요성

1. 분석틀

1) 지역사회 거버넌스 접근 틀

거버넌스(governance)는 21세기 지역사회개발 이론의 핵심요소다. 거버넌스는 전통적인 지역사회 구성요소의 회복과도 관련되어 있다. 중앙집권체제의 정부조직은 주민들을 소극적이고 수동적으로 만들어 선량한 시민사회를 구축하고 유지하는데 걸림돌이 되고 있다. 시민사회에 대한 다양한 논쟁이 있어 왔지만 현실적으로 시민사회는 민주주의를 구성하고 있는 중요 성분이고, 참여적 거버넌스(governance)의 핵심요소이다(Knight, Barry; Hope Chigudu & Rajesh Tandon, 2002: 57). 따라서 시민사회의 유형과 형태는 ‘거버넌스’를 어떻게 정의하느냐에 따라 달리 분류될 수 있다.

‘거버넌스’라는 용어는 주로 국가권력이 시민사회를 형성하고 있는 국민이나 집단을 수직적으로 관리, 통제해오던 전통적인 방식과 차별화하기 위해 사용되고 있다(Mayntz, 1998). 정부가 ‘공공의 선(public good)’을 독점적으로 정의하고 공공재를 독점적으로 생산, 공급하던 종래의 방식에 대해 비판이 제기되기 시작하였다. 그러한 방식은 민간부문의 정보생산능력이 공공부문의 정보생산능력을 압도하고, 고비용을 수반할 수밖에 없는 삶의 질 향상에 대한 주민들의 욕구가 증대되고 있으며, 전통적인 복지국가의 정책실패현상이 보편화되고 있고, 세계화로 인해 원자화된 조직구성원들이 직접 외국과 상대해야 하는 시대적 상황변화에 효율적으로 대처할 수 없다. 규모가 큰 정부조직도 이러한 상황에선 정책의 실패를 경험하기 마련이다.

이러한 맥락에서 정부의 역할영역이 다시 정의되기 시작하였고¹⁾, 정부는 이해 당사자, 기관과 협력하여 공공재를 공동으로 정의하고 생산, 공급하게 되었다. 이와 같은 새로운 공공재의 생산, 공급방식을 흔히 ‘거버넌스’라 부른다. ‘거버넌스’에 대한 정의는 분야별로 학자에 따라 다를 수 있지만 ‘거버넌스’가 주민들의 공동이익을 추구하기 위해 활용되는 새로운 집단의사결정방식과 집단행동이라는 데에는 이의가 없는 것 같다(Knight, Barry; Hope Chigudu & Rajesh Tandon, 2002: 131). Mayntz(2003)는 ‘거버넌스’를 “국가권력이 민간부문과 협력하고, 사적 부문의 조직이

1) 큰 정부조직이 시장원리를 교란하고 있는 것으로 비판받아 오고 있다. 정부가 시장의 실패현상을 교정하기 위해 시장에 개입함으로써 그 역할과 권한을 키워올 수 있었던 시대적 배경을 고려할 때 큰 정부에 대한 비판은 일종의 인류문명에 내재되어 있는 자조절 역할로 이해된다(소진광, 2005).

공공정책 결정에 관여하는 방식”으로 정의하고 있다. ‘거버넌스’체제에서라면 정부도 단지 ‘지속 가능한 인류발전’을 도모해야 하는 이해당사자의 일부일 뿐이다.

한편 ‘거버넌스’는 공동체 규모가 작으면 작을수록 집단의 공동이익을 민주적으로 실현하는데 더욱 유용하다. 또한 시민사회 역시 주민의 참여기회와 가능성에 따라 그 기반을 달리한다. 일반적으로 자치의 공동체 규모가 작으면 작을수록 주민참여기회와 가능성은 증대되기 때문에 소규모 지역사회에 ‘거버넌스’ 개념을 도입할 경우 시민사회가 성숙되고 주민들의 민주성이 제고될 확률이 높다. 결국 민주성을 제고할 수 있는 시민사회의 구축은 소규모 지역사회 ‘거버넌스’에 뿌리를 두고 있는 셈이다. 이러한 지역사회 ‘거버넌스’는 공익실현을 위한 추진조직과 추진방식 측면에서 종래와 같은 정부 일방적인 ‘통치방식’과 구별된다. 공익실현을 위한 추진방식은 권한행사 방식, 의사결정, 정보생산능력 및 공공재 혹은 공공서비스 생산에 있어서 시민의 역할과 관련되어 있고, 추진조직은 조직의 형태, 지도층, 조직가치 및 공동목표의 합수이다.

우선 추진방식 측면에서 ‘통치’는 일반적으로 집중된 권력을 계층적으로 사용하여, ‘지시와 통제(command and control)’로 특징지어지는 데(Meehan, 2003) 반해, ‘거버넌스’는 모든 이해당사자를 연계하고 협력체계를 구축하여 공동으로 공공재를 정의하고 생산, 공급하는 방식으로 특징지어진다. 즉, ‘거버넌스’는 모든 이해당사자가 공동으로 권한을 행사하는 방식과 관련되어 있다. 또한 ‘통치’는 공공재의 생산자와 소비자를 엄격히 구분하는 경향이 있는데, ‘거버넌스’는 공공재의 생산자와 소비자를 통합하는 경향을 보인다. 따라서 ‘거버넌스’체제에서 주민은 공공재의 소비자일 뿐만 아니라 공공재를 정의하고 생산, 공급하는 일에 적극적으로 참여하는 ‘공동 생산자(co-producer)’인 것이다. 이러한 주민들의 역할은 ‘건전한 시민사회’에 기초하고 있다. 의사결정방식에 있어서 ‘통치’는 다수결에 의한 지시와 통제에 의존하는 경향을 보이고, ‘거버넌스’는 역할에 따른 다자간 협상에 따르는 경향을 보인다. 특히 주민들의 자발적 참여를 통해 구축되는 지역사회 ‘거버넌스’체제는 주로 내생적 자원투입을 통해 지역사회 발전을 도모하려할 것이고, ‘통치’체제는 외부자원 투입에 의존하는 경향을 보일 것이다.

추진조직측면에서 정부 주도의 ‘통치’체제는 집중된 형태를, ‘거버넌스’는 분산된 형태를 보여주고 있다. 또한 ‘통치’는 금융자본(financial capital), 물리적 자본(physical capital) 등 전통적인 산업자본²⁾을 축적하는 일에 조직의 가치를 두고 있는 반면, 시민사회에 기초하고 있는 ‘거버넌스’체제는 사회적 자본(social capital)을 축적

2) 금융자본, 물리적 자본 등을 산업자본으로 부르는 이유는 이들 자본 개념이 주로 산업사회로 진입하면서 보편화되었기 때문이다.

하는 일에 조직의 가치를 두고 있다. 다른 한편 ‘통치’는 국가형성에, ‘거버넌스’는 시민사회 구축에 조직의 공동목표를 두고 있다. 특히 ‘통치’체계에서의 지도층은 정부 공무원인데 반해, ‘거버넌스’체계에서의 지도층은 모든 이해당사자간 협상을 주도하는 조정자이다. 이러한 이해당사자간 협상의 조정자는 정부 공무원일 수도 있고, 시민단체 대표일수도, 혹은 전문가일 수도 있다. 결국 ‘거버넌스’체계는 시민사회와 불가분의 관계에 있다.

따라서 ‘거버넌스’체계는 시민을 조직화함으로써 싹이 트고, 시민들의 적극적인 참여를 통해 성장하며, 구성원의 권리와 의무를 통해 유지, 관리된다. 결국 ‘거버넌스’체계를 구축하기 위해서는 시민참여 동기를 촉발할 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 <표 2-1>은 지역사회발전 정책수단을 마련할 때 ‘통치’적 성격과 ‘거버넌스’적 성격을 판별할 수 있는 분석틀을 제공한다.

<표 2-1> ‘통치’와 ‘거버넌스’ 비교분석틀

| 구분 | | 통치 | 거버넌스 |
|----------|--------------------|----------------|------------------|
| 추진 조직 | 조직형태 | 집중형태 | 분산형태 |
| | 지도층 | 정부 공무원 | 모든 이해당사자간 협상 주도자 |
| | 조직가치 | 전통적인 자본의 추적 | 사회적 자본 추적 |
| | 조직의 공동 목표 | 국가형성 | 시민사회 구축 |
| 추진 방식 | 권한행사방식 | 계층적, 일방적 | 모든 이해당사자간 공유 |
| | 의사결정 방식 | 다수결에 의한 지시와 통제 | 역할에 따른 다자간 협상 |
| | 정보생산능력 | 공공부문) 민간부문 | 공공부문 <민간부문 |
| | 공공재 생산에 있어서 시민의 역할 | 소비자 혹은 의뢰인 | 소비자인 동시에 공동 생산자 |
| | 자원조달체계 | 내생적 자원투입 위주 | 내·외생적 자원결합 |

2) 지역사회 사회적 자본 접근 틀

사회적 자본은 정의하기가 쉽지 않다. 사회적 자본이 금융자본, 물리적 자본, 인간 자본 및 환경자본과 같은 전통적인 자본과 다른 존재방식, 형태로 인지되고 있기 때문이기도 하지만 그 ‘사회적’ 속성이 다차원, 다면적이기 때문이기도 하다. 또한 사회적 자본은 사회구조화 과정에서 형성되고 활용의 관점에서 확인되기 때문에 그 유용성의 영역에 따라 본질을 구성하는 개념요소가 달라지고 표현인자가 달라진다. 예를 들면 경제발전과 관련하여 사회적 자본을 측정하려 한다면, 경제활동을 촉진하고 한정된 생산요소를 보다 효율적으로 결합하는 과정과 관련 있는 사회적 자본의 개념요

소를 찾아내고 그 표현방식을 개발하여야 할 것이다.

또한 사회적 자본의 개념요소를 광범위하게 도출했다고 해서 사회적 자본을 보다 정확하게 측정할 수 있는 것도 아니다. 오히려 사회적 자본의 본질과 상관관계가 높은 대용지표, 혹은 개념요소 한, 두 개를 찾아내고 이를 잘 나타내 줄 수 있는 표현인자를 정의할 수 있다면 최소의 노력으로 지역사회와 사회적 자본을 보다 정확하게 측정할 수 있을 것이다. 개념요소가 많아지면 그 만큼 요소간 상호작용과 가중치 적용과 관련한 문제가 발생하여 조사결과를 분석하고 설명하기가 어려워진다. 특히 사회적 자본의 구조적 표현인자와 인지적 표현인자만으로 사회적 자본을 조사하게 되면 정작 사회적 자본이 활용의 관점에서 발생하고 있다는 본질을 왜곡하기 쉽다. 따라서 사회적 자본이 활용되고 있음을 나타내줄 수 있는 표현인자의 개발이 필요하다. 지역사회에서의 행사참여나 자원봉사활동 등은 사회적 자본의 활용과 관련한 표현인자로 간주된다.

한편 이제까지 논의되어 온 사회적 자본의 중요 개념요소인 관계라든가 공통 가치는 지방적 환경과 밀접하게 관련되어 있고, 주민들이 그 효과를 다른 방식으로 경험하게 되어 사회적 자본은 분석단위 또는 지역사회 특성에 따라 개념요소와 표현인자를 달리 하여야 한다. 공공정책의 대상으로서 사회적 자본은 구체적인 재정투입이나 사업과 연계되어야 하고 지역사회 공동의 가치를 실현하는 수단으로 기능할 수 있어야 한다.

사회적 자본의 상당부분은 목시적이고, 상대적인 것이어서 쉽게 측정하기도 어렵고, 분류하기도 어렵다. 제도적인 사회적 자본이 관계적인 표현인자로 접근될 수 있고, 관계적인 사회적 자본이 제도에 의해 통제될 수도 있다. 또한 모든 경우에 인연적 사회적 자본, 교량적 사회적 자본 및 연계적 사회적 자본이 명확하게 구분되는 것도 아니다. 사회적 자본을 구조적 성분과 인지적 성분만으로 분류하게 되면 활용의 관점에서 파악되는 사회적 자본은 그 유용성이 인정받을 수 없고 발전현상을 설명하는데 한계를 지니게 된다. 이러한 이유로 사회적 자본의 본질은 불가피하게 대용지표로 표현되고 있다. 즉 신뢰라든가, 네트워크 및 지역사회 규범은 사회적 자본의 본질이 아니라 본질을 구성하고 있는 개념요소이고, 이러한 개념요소들은 구조적, 인지적 혹은 활동적 성분으로 표현되고 있다.

또한 사회적 자본의 다양한 형태는 하나의 분석단위로 측정될 수 없다. 지역사회간 사회적 자본의 비교가 어려운 것도 그 때문이다. 모든 유형의 사회적 자본을 검토하여 정책목표에 합당한 유형을 정하고, 지역특성에 맞는 사회적 자본의 개념요소를 정의하며 그러한 개념요소의 표현인자를 개발한 연후에 사회적 자본을 측정할 수 있게 된다. 이 경우에도 사회적 자본의 측정결과가 미리 정의한 사회적 자본의 개념

요소와 표현인자에 함몰되어 사회적 자본의 본질을 왜곡할 수 있다.

Grootaert, Narayan, Jones 그리고 Woolcock(2003)은 이제까지의 사회적 자본 측정과 관련한 사례연구를 종합하고 세 가지 유형의 대응지표를 제시하고 있다. 첫째는 지역사회 단체나 네트워크의 회원제이다. 그들은 지역사회 단체나 네트워크의 회원제를 구조적 사회적 자본의 측정지표로 활용하여 단체나 그들의 회원 수를 세고, 내부 구성원의 이질성과 같은 회원제의 다양한 측면과 민주적 의사결정과 같은 제도의 기능을 측정하였다. 이 경우에도 어떠한 단체를 사회적 자본의 측정지표에 포함시킬 것인가는 문화적 특성에 따라 다르다. 어떤 나라에서는 농사관련 조직이 포함될 것이고, 다른 나라에서는 순환용자 및 저축단체(우리나라의 계모임에 해당)가, 또 다른 나라에서는 학부모와 교사간 조직이 포함될 수 있다. 보다 덜 공식적인 네트워크의 경우에도, 중요한 것은 네트워크의 범위와 회원구성의 다양성이다.

둘째는 신뢰 및 규범과 관련되어 있는 대응지표이다. 신뢰 및 규범과 관련한 인지적 사회적 자본을 측정하기 위해서는 응답자에게 신뢰를 필요로 하는 행태에 대한 기대와 경험을 물어야 한다. 이와 관련하여 중요한 질문은 실업, 질병과 같은 다양한 긴급사태가 발생할 경우, 가정이 지역사회나 네트워크의 구성원으로부터 어느 정도로 지원을 받았거나 받을 수 있는지에 관한 것이다.

셋째는 집단행동과 관련한 대응지표이다. 지역사회에서 많은 공공서비스를 마련하기 위해서는 개인들이 뭉친 단체에 의한 집단행동이 필요하다. 이러한 집단행동이 발생하는 범위는 측정 가능하고, 정부와 같은 외부의 힘에 의해 협력이 강요되지 않는 범위 안에서 지역사회 저변의 사회적 응집력을 나타내 준다.

결론적으로 사회적 자본을 측정하기 위해서는 다음과 같은 절차와 원칙이 지켜져야 한다. 첫째는 사회적 자본을 측정하려는 목적을 검토하여야 한다. 측정 목적에 따라 분석 단위가 달라져야 하고 사회적 자본의 개념요소 및 표현인자가 달라야 한다. 또한 사회적 자본의 측정목적은 사회적 자본의 유용성을 어느 방향에서 인지하느냐와 관련되어 있다. 금융자본, 물리적 자본, 인간자본 및 환경자본과 같은 전통적인 자본으로 인류사회의 발전현상을 설명하는데 한계가 있기 때문에 사회적 자본 개념이 필요하게 되었다면, 사회적 자본은 인류사회의 발전과정에 투입요소로 기능할 수 있어야 한다.

둘째는 지역사회 특성을 검토하고 범위를 설정하여 사회적 자본의 측정지표에 반영하여야 한다. 지역사회 특성은 지역주민들의 단체활동, 가치체계, 신념체계와 관련되어 있고, 지역사회의 범위는 사회적 자본의 차원과 관련되어 있다. 전체 지역사회를 대상으로 하더라도 그 안에 포함되어 있는 관계범위, 예를 들면 가족으로 구성된 가계, 특정의 목표를 달성하기 위해 구성된 이익단체, 혹은 공동체 등을 검토하여야

한다. 사회적 자본은 사회구조화과정에서 발생하기 때문에 지역사회의 규범, 제도, 관습 및 경제, 사회, 문화적 특성과 관련되어 있다. 따라서 사회적 자본의 개념요소와 표현인자는 지역사회 특성에 따라 달리 설정되고 개발되어야 한다.

같은 맥락에서 사회적 자본은 지역사회특성에 따라 그 측정절차를 달리할 수 있다. 사회적 자본의 개념요소를 도출하기 위해서는 지역사회마다 다를 수 있는 사회적 자본의 존재방식, 존재형태와 유형을 먼저 검토하고 그에 맞는 측정지표를 개발하여야 한다. 사회적 자본의 일반적인 개념을 먼저 정의하고 선형적으로 측정지표를 개발하다 보면 사회적 자본의 본질을 왜곡하고 측정하는 이유를 상실하기 쉽다. 대강의 사회적 자본 개념요소를 예시한 다음, 지역사회에서 그들의 존재여부, 존재방식, 유형 및 형태를 확인하고, 최종적인 개념요소를 도출하여 그에 맞는 측정지표를 개발하는 사회적 자본 측정절차가 필요한 것도 그 때문이다.

셋째는 구조와 인지를 연계할 수 있는 사회적 자본의 표현인자를 개발하여야 한다. 종래와 같이 사회적 자본을 구조적 성분과 인지적 성분만으로 접근하게 되면 실제 사회적 자본의 유용성이 간과되기 쉽다. 따라서 구조와 인지를 연계시킬 수 있는 활동적(active) 성분을 고려하여 사회적 자본의 표현인자를 개발하여야 한다. 또한 사회적 자본의 측정지표는 사회적 자본의 모든 존재방식, 유형을 포함하여야 한다. 즉 사회적 자본의 측정지표는 인연적(bonding), 교량적(bridging) 및 연계적(linking) 사회적 자본을 모두 표현할 수 있어야 하고, 사회적 자본의 제도적 성분과 관계적 성분 모두를 포함하여야 한다.

넷째는 사회적 자본의 개념요소는 서로 배타적이어야 하고 전체로서 연계되어 본질을 포괄할 수 있어야 한다. 개념요소간 중복되는 영역이 있게 되면 실제 표현인자를 통해 분석된 결과를 해석하기가 어렵다. 또한 그러한 결과를 통해 지역사회발전현상을 이해하고 지역사회발전정책을 수립할 경우 한정된 자원의 비효율을 초래하기 쉽다. 같은 맥락에서 사회적 자본의 개념요소와 표현인자는 너무 복잡해서도 안 되고, 너무 간단해서도 안 된다. 너무 복잡할 경우, 지역사회의 사회적 자본은 다른 지역사회의 그것과 비교하기 어렵고, 너무 간단할 경우, 지역사회의 특성을 반영하기 어렵기 때문이다.

다섯째는 사회적 자본의 표현인자는 알기 쉽게 구성하여야 한다. 표현인자가 난해하면 상응한 개념요소간 인과율을 확보할 수 없어서 사회적 자본 측정결과는 왜곡된다. 특히 면접조사 혹은 설문조사를 통해 사회적 자본을 측정할 경우, 사회적 자본의 개념요소는 표현인자에 대한 응답을 유도할 수 있어서 측정결과가 현실과 다를 수 있다. 이러한 측정상의 오류를 방지하기 위해 사회적 자본의 표현인자는 간단, 명료하고 응답자의 태도와 행태가 일치할 수 있도록 구성되어야 한다.

여섯째는 사회적 자본의 표현인자를 매개로 하여 개념요소와 기능을 연계시켜야 한다. 사회적 자본은 그 유용성을 어느 방향에서 접근하느냐에 따라 달리 정의될 수 있고, 이로 인해 사회적 자본의 개념요소도 달리 구성될 수 있다. 따라서 사회적 자본의 표현인자는 사회적 자본의 유용성 혹은 기능과 연계될 수 있을 때 그를 통한 조사결과와 타당성이 인정된다.

〈표 2-2〉 사회적 자본의 개념요소와 표현인자(예시)

| 개념요소 | 표현인자 | 기능 |
|-----------|--|---------------|
| 신뢰 | <ul style="list-style-type: none"> · 가족간 신뢰 · 상업적 거래관계에서의 신뢰 · 공공정책에 대한 신뢰 · 신용불량자 발생률 | 공통기반 확보 |
| 참여 | <ul style="list-style-type: none"> · 지역사회 행사참여 · 각종 지역사회단체 회원 수 · 지역사회내 공공기관 활용횟수 · 지역사회 대표로서의 활동 | 공동의 목표정립 |
| 연결망(네트워크) | <ul style="list-style-type: none"> · 지역사회내 공식 및 비공식 단체 · 이웃의 범위 · 도움이 필요시 지원체계 구비정도 · 비상연락망 확보 | 이웃과 지역사회 유지 |
| 제도 및 규범 | <ul style="list-style-type: none"> · 사회적 규범 인지정도 · 범법행위에 대한 신고율 · 지역사회내 청소년 선도 · 범죄율 및 지역사회 안전 체감도 | 자원동원 및 안전망 확보 |
| 이타주의 | <ul style="list-style-type: none"> · 자원봉사활동 지원체계 · 자원봉사활동 경험과 횟수 · 사후 재산처분방식 · 장기 기증의향 | 공동이익 창출 |

〈표 2-2〉는 이러한 원칙에 의해 작성된 사회적 자본의 개념요소와 표현인자의 예시이다. 이러한 사회적 자본의 개념요소와 표현인자는 지역사회 특성에 따라 달리 정의되고 표현될 수 있다. 또한 〈표 2-2〉는 사회적 자본의 기능과 개념요소 및 표현인자를 연계시키고 있다. 특히 지역사회 사회적 자본의 개념요소별 기능에 해당하는 공통기반 확보, 공동의 목표정립, 이웃과 지역사회 유지, 자원동원 및 안전망 확보, 그리고 공동이익창출은 21세기 지역사회 발전의 핵심용어이고, 농어촌 활력창출의 전제이다. 따라서 특정 지역의 사회적 자본을 〈표 2-2〉와 같이 측정할 경우, 개념요소별 해당기능에 대한 처방이 가능하다.

즉 지역사회의 공동기반을 확보하기 위해서는 구성원간 신뢰를 제고하여야 하고, 지역사회 공동의 목표를 정립하기 위해서는 주민들의 참여를 늘려야 한다. 또한 이웃과 지역사회를 유지하기 위해서는 구성원간 네트워크를 구축하고, 지역사회의 자원을 동원하고 안전망을 확보하기 위해서는 제도 및 규범을 형성하고 지켜야 한다. 또한 지역사회 공동의 이익을 창출하기 위해서는 자원봉사활동을 통해 이타주의를 보급하여야 한다. 즉 사회적 자본은 그 유용성에 따라 개념요소를 달리할 수 있고, 지역사회특성에 따라 그 존재방식, 존재유형 및 형태가 달리 표현될 수 있다.

이상과 같이 지역사회 발전을 거버넌스와 사회적 자본 관점에서 접근할 경우 농어촌 활력창출을 위한 분석 틀은 <표 2-3> 과 같이 요약된다. 즉, 1970년대 우리나라는 도시를 거점으로 산업화를 추진하였고, 농어촌을 발전시키기 위해 새마을운동을 전개하였다. 그러나 21세기 현대에 들어 도시환경의 악화로 인해 '삶의 질'에 대한 인식이 고조되면서 '살만한 도시 만들기' 정책이 추진되었으나 정작 농어촌의 활력을 창출하기 위한 전략적 접근은 아직도 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 농어촌 활력을 창출하기 위한 전략적 접근은 농어촌의 실태를 파악하고 농어촌 거주 주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 경제, 사회, 문화, 교육 및 자연·환경적 수단을 탐색하는 과정으로 이루어져야 할 것이다.

<표 2-3> 농어촌 활력창출을 위한 분석 틀

| 구 분 | | 공 간 좌 표 | |
|---------|--------|------------|----------|
| | | 도 시 | 농 어 촌 |
| 시 간 좌 표 | 1970년대 | 산업화 거점개발 | 새마을운동 |
| | 현 대 | 살만한 도시 만들기 | 농어촌 활력창출 |

2. 농어촌의 실태

1) 사회적 측면

첫째, 한국의 농어촌은 인구구조 측면에서 우수한 인력의 유입이 극히 제한적이다. 개인의 효용을 극대화하려는 합리적 주체인 개인은, 급여, 사회적 지위 등을 종합적으로 고려하여 직업을 선택하게 된다. 따라서 고도산업사회에서는 우수한 양질의 노동력이 농업부문을 기피하는 것은 자연스러운 현상이다.

인적자원은 물적자원 못지않은 중요한 자원이며(Becker, 1964), 인적자원은 경쟁우

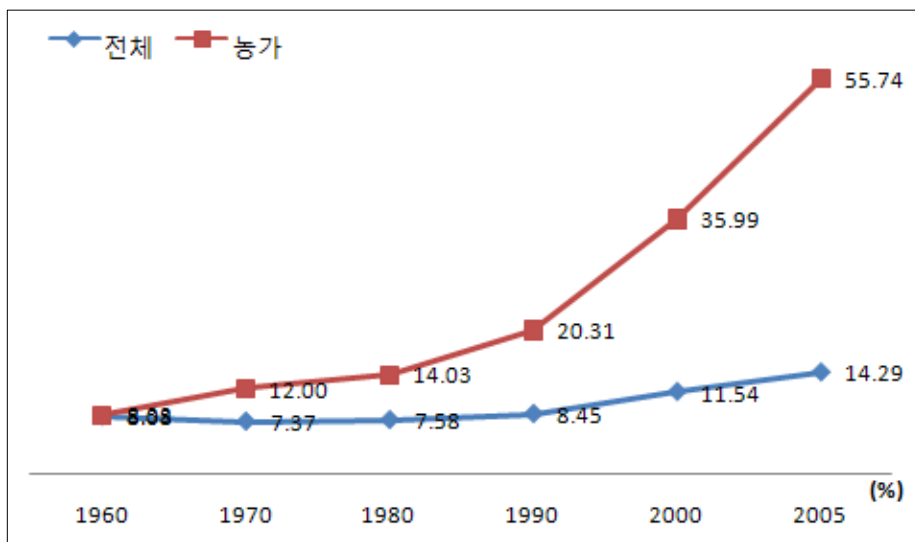
위의 원천이며(Delery and Shaw, 2001), 기술혁신이 생산성을 향상시키고 경영성과의 개선으로 이어지기 위해서는 새로운 기술을 효율적으로 활용할 수 있는 인력과 결합되어야만 한다(Beeby, 1966; Cohn, 1979; Lazonick, 1990, 1993).

농업이 국민경제에서 충분히 역할을 할 정도로 기초적인 산업으로 발전하기 위해서는 무엇보다 이를 담당할 인력이 육성되어야 한다. 그러나 한국의 농업생산함수의 독립변수 중 가장 취약한 요소로 인식되는 것이 바로 농업인력이다(이은우, 2006: 337-338).

둘째, 이처럼 우수한 노동력의 유입이 이루어지지 않는 상태에서, 그나마 농촌에 남아있는 노동력도 노령화로 점차 경쟁력을 상실하고 있다. 현재 한국은 농촌인구의 노령화로 기존의 기술교육 중심의 농업인력양성은 그 한계에 달하였다. 한국은 1976년 이후 이미 쌀의 자급자족이 달성되었다. 그리고 현재 농가소득의 50%를 쌀이 차지하고 있다. 그럼에도 농촌인구의 고령화로 인하여 신기술 도입, 틈새시장개척이 어렵기 때문에, 관행적 농업을 반복하고 있다.

우수한 경영주체라는 관점에서 볼 때 한국농업의 위기는 너무나 심각하다. 1980-2002년간 총취업자는 연평균 2.22%씩 증가해 왔으나, 농림어업취업자는 연평균 3.62%씩 감소해 왔다. 특히 15-29세의 청년층 취업자는 94만 9,000명에서 5만 명으로 연평균 12.5%씩 높은 비율로 감소해왔다. 그러나 60세 이상의 노령취업자는 연평균 3.1%씩 오히려 증가함으로써 오늘날 농업부문의 주력 노동력층이 되고 있다(성진근 외 3인, 2004: 53).

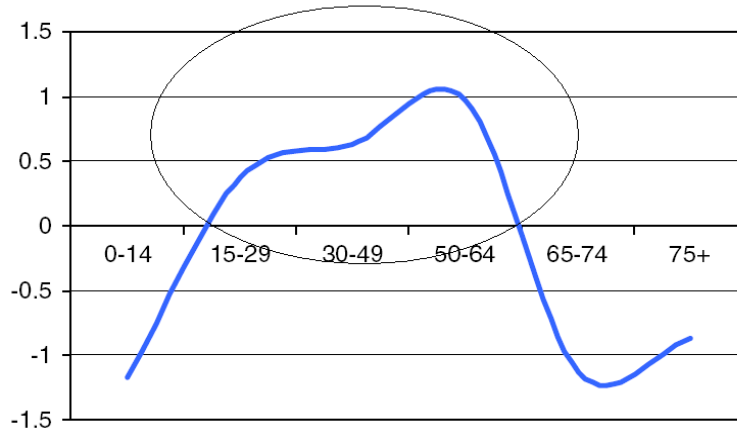
〈그림 2-1〉 농가의 노인부양율 추이비교



제2장 농어촌의 실태와 활력창출의 필요성

스웨덴에서 연령구조에 따른 노동생산성의 변화를 나타낸 것이다. 이에 따르면 65세 이전에 이미 노동생산성은 0보다 아래로 떨어진다. 즉 65세 이전에 이미 투입량보다 산출량이 적게된다. 한국의 노동생산성도 이와 유사하다고 가정할 경우 한국농촌의 상황은 점점 더 심각해진다.

〈그림 2-2〉 연령구조에 따른 노동생산성 (스웨덴)



자료: Thomas and Malmberg, 1999: 431-449.

〈표 2-4〉에서 나타나듯이 2006년 한국의 농업종사인구는 2,989,269명이고 이중 60세 이상의 인구가 약50%에 다다르고 있다(통계청, 2007). 따라서 현재의 한국의 농업종사인구의 50% 정도는 교육의 효과가 나타나지 않고, 새로운 기술 습득이나 틈새 시장 개척이 불가능하다. 그럼에도 이러한 농촌인구의 노령화를 고려하지 않은 채, 기술교육 중심의 농업인 교육을 추진하는 것은 현실성이 결여된다.

더구나 2009년 한국인의 평균수명이 79.1세라는 것을 고려하면, 현재와 같이 농업 분야에 젊은 인구가 유입되지 않을 경우, 20년 후 농업종사인구의 노령화를 넘어 농업종사인구의 급격한 감소가 예상된다(임형백, 2008).

〈표 2-4〉 농업종사인구의 연령분포(2006년 기준)

| | | | | | | | |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 연령(세) | 20~24 | 25~29 | 30~34 | 35~39 | 40~44 | 45~49 | 50~54 |
| 명 | 159 | 4,134 | 19,334 | 62,655 | 358,836 | 403,568 | 427,791 |
| 연령(세) | 55~59 | 60~64 | 65~69 | 70~74 | 75~79 | 80 이상 | |
| 명 | 421,211 | 485,005 | 390,014 | 390,014 | 181,165 | 72,434 | |

자료: 통계청, 2007, 농업기본통계.

따라서 현재와 같이 농촌으로의 인구유입이 이루어지지 않고, 더구나 2005년 전체 농가인구 중 60세 이상의 비율이 39.20%에 달하고, 2006년 전체 농업종사인구 중 60세 이상의 비율이 50%에 달하는 상황에서, 이를 고려하지 않은 현직교육훈련 중심의 농업인력육성은 현실성이 결여된다(임형백, 2008a: 208).

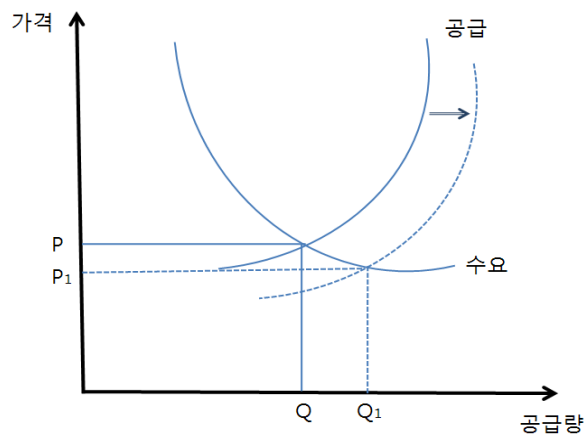
2) 경제적 측면

식량자급이 달성되지 않은 상황하에서는 농산물의 공급량이 농산물의 수요량에 미치지 못한다. 따라서 생산량 증가를 통하여 농산품의 공급량을 증가시키더라도 가격의 하락없이 시장에서 모두 판매되고 농가의 소득으로 연결된다. 따라서 이러한 경우에 농촌의 문제는 생산성 증가를 통하여 쉽게 해결될 수 있다. 따라서 식량자급이 달성되기 이전에는 농업확장주의가 농촌문제의 해결책이 될 수도 있고, 정부정책도 농업인력의 양성도 생산성 향상에 중점이 두어지게 된다.

이처럼 경제적 관점에서 농촌의 전근대적 성격과 농업의 후진성의 강조는 대부분의 개발도상국가의 공통적인 현상이었다. 경제학에서 농촌의 저발달을 농업경영형태의 봉건적 성격, 특히 토지에 대한 인구압력에서 해석하려는 연구(Nurkse, 1953; Lewis, 1954; Higgins, 1956; Fei and Ranis, 1964; Meier, 1964)가 대표적인 예이다.

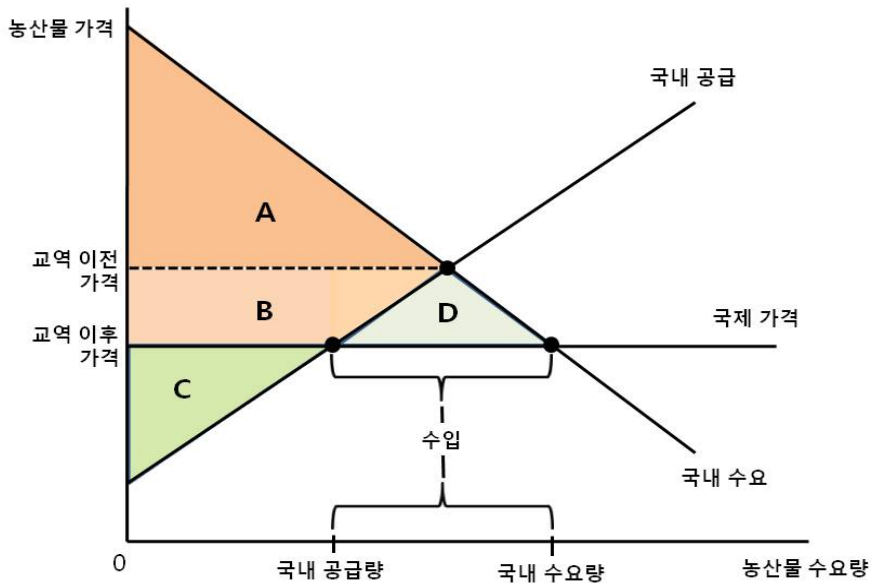
그러나 식량자급이 달성되면 상황이 달라진다. 아래 그림에서 식량자급이 달성된 이후에는 Q에서 Q1으로 공급량이 증가하더라도, 가격이 P에서 P1으로 하락하기 때문에 생산량의 증가가 농가소득으로 연결되지 않는다. 생산량이 증가하더라도 소득 증가로 이어지지 않고 오히려 때로는 공급과잉으로 인한 가격폭락이 발생하는 상황이 된 것이다.

〈그림 2-3〉 농산물의 공급과잉으로 인한 가격하락



더구나 현재에는 농산물의 시장개방으로 인하여 농산물의 가격은 더 하락하게 된다. 그리고 더 가격이 낮은 수입농산물이 아래 <그림 2-4> 에서와 같이 시장을 점유하게 된다. 즉 농산물의 시장개방으로 인하여 농산물 가격은 하락하고, 국내농산물의 시장점유율(market share)은 오히려 축소된다. 또 일부 농산물은 가격경쟁력을 상실하여 영농이 어렵게 된다.

<그림 2-4> 농산물의 시장개방이 한국에 미치는 효과

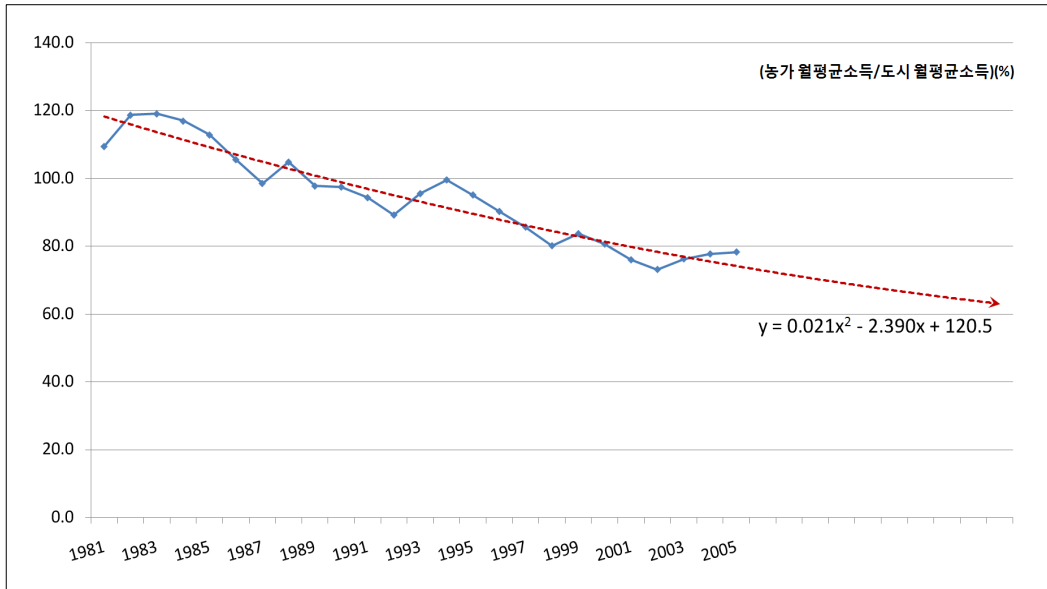


자료: 임형백·강동우, 2008: 8.

그럼에도 1976년 이후 쌀의 자급이 달성되었고 한국의 농가소득의 50%를 쌀이 차지하고 있음에도, 이후 한국의 농업정책은 수도작 중심의 생산성 증대 정책에서 크게 벗어나지 못하였다. 1980년대 이후 농업확장주의의 한계는 인식하였으나 제도적으로 충분한 준비도 못하였고, 농심을 무마하기 위하여 천편일률적인 지원을 하다보니 결과적으로 농업확장주의를 벗어나지 못하였다.

결과적으로 도시근로자 가구와 비교하여 농가의 월평균 소득은 지속적으로 감소하고 있다. 농업의 부진에 따라 농업을 구성하고 있는 농가경제 역시 악화일로를 걷고 있다. 도시 근로자 가구 월평균 소득 대비 농가 월평균 소득은 1982년의 경우 118.7%에 달하였으나 1990년 이후 지속적으로 하락하여 2005년에는 78.2%, 2010년에는 66.8%에 불과한 것으로 나타났다.

〈그림 2-5〉 도시 근로자가구 월평균 소득 대비 농가 월평균 소득추이(%)



전 산업고용에서 농업고용이 차지하는 비중은 지속적으로 감소하고 있다. 또 농업 부문에서는 신규고용이 잘 창출되지 않는 한계가 있다.

| 전 산업생산액 중 농업비중의 변동 | 전 산업고용 중 농업고용 비중의 변동 |
|--|---|
| <p>1980</p> <p>10, 8, 6, 4, 2, 0</p> <p>2004, 1990, 1995, 2000</p> <p>자료: 농림부, 2007.</p> | <p>1980</p> <p>1, 0.8, 0.6, 0.4, 0.2, 0</p> <p>2004, 1990, 1995, 2000</p> <p>자료: 통계청, 각년도, 산업별 취업자.</p> |
| <p>〈그림 2-6〉 농업의 생산액 변화</p> | <p>〈그림 2-7〉 농업의 고용비중 변화</p> |

2005년 전국에서 새로 만들어진 일자리(신규고용)는 30만 8,000개였고 이 중에서 (서울을 제외하고)경기도에서만 17만 3,000개로 전국 일자리 창출의 57%를 차지했다 (임형백, 2005a: 202).

여기에도가 2009년 예산안을 보면, 1위가 서울시로 21조 369억원이고, 2위가 경기도로 12조 9588억원이다. 3위 부산은 7조 1629억원이다. 따라서 인구는 시장의 논리에 따라 도시로 집중될 수 밖에 없다. 전 세계적으로도 도시인구가 차지하는 비중은 점점 증가하고 있다.

Todaro(2000)의 연구에 의하면 제3세계의 많은 경우에서 도시의 실업율이 높아 도시에서 직장을 구하기가 어렵다 하더라도, 농촌의 평균수입보다 도시의 기대소득(expected income)이 높은 한 인구이동은 계속된다. 즉 농촌에서 도시로의 인구이동이 실제소득보다는 도시의 기대소득에 대한 반응으로 나타나는 것이다. 한국에서도 농촌에서 도시로의 인구이동에는 이러한 면이 많이 작용하였다.

또 농업은 그 특성상 고용효과가 크지 않고, 한국의 농촌지역에서의 고용도 농업과 농촌지역 보다는 도농복합지역과 서비스 분야에서 고용이 일어나고 있다.

또 농촌지역에서 고용이 발생하지 않는 것과 더불어 발생하는 고용의 질도 문제이다. 고용의 숫자보다 중요한 것은 고용이 가져오는 경제적 파급효과이다. 그럼에도 한국의 각 지방자치단체는 고용의 질을 통한 경제적 파급효과의 제고보다는 인구의 유지 및 증가에만 집착하여 왔다.

한국은행(2007)에 의하면 산업연관표로부터 계산되는 노동유발효과는 아래와 같다. 노동유발효과는 취업자수를 중심으로 한 취업유발효과(ΔL_w)와 피용자수를 기준으로 한 고용유발효과(ΔL_e)로 분석할 수 있으며 각각 다음의 식(1) 및 식(2)로 계산할 수 있다.

$$\text{취업유발효과: } \Delta L_w = \hat{l}_w (I - A)^{-1} \Delta Y \quad (1)$$

$$\text{고용유발효과: } \Delta L_e = \hat{l}_e (I - A)^{-1} \Delta Y \quad (2)$$

단, \hat{l}_w 는 취업계수의 대각행렬로 취업자(L_w : 피용자+자영업주+무급가족종사자)를 중심으로 한 취업계수 $l_w = L_w/X$ 를 적용한 것이며, \hat{l}_e 는 고용계수의 대각행렬로 피용자수(L_e)를 활용하여 취업계수와 동일하게 적용한 것이다.

중요한 것은 고용의 양이 아니라 고용의 질이다. 여준호(2009)의 연구에서는 일자리 증가로 인한 인구증가 또는 인구유입 효과는 농촌지역이 오히려 도시지역보다 더 큰 것으로 나타났다. 그러나 농촌지역의 산업간 연계구조가 취약하고 일자리의 질이 떨어져 재정자립도 제고에 미치는 효과는 도시지역의 8분의 1에 불과한 것으로 나타났다.

따라서, 현재와 같이 모든 농업인을 대상으로 하는 정책도 필요하지만, 동시에 정예화된 전문농업경영인을 육성하는 것이 병행되어야 한다. 즉 생산성의 향상 이외에 농산물의 기업화, 가공·유통으로의 영역확장과 농업의 식품·문화산업화를 통한 고부가가치를 창출할 수 있는 농업인력의 육성이 필요하다. 이를 통하여 장기적으로는 우수한 농업인력에게 선수(player)의 역할을 맡기고, 정부는 감독자(supervisor)와 지원자(supporter)의 역할을 수행하는 것이 바람직하다(임형백, 2010).

3) 문화적 측면(전통문화 계승/의식구조 등)

농업의 다원적 기능 중, '전통문화의 유지 및 경관 보전 기능'은 풍요로운 농촌경관을 제공하고 농촌사회의 전통문화를 보존하는 기능을 말한다. 이는 농촌경관의 가치가 후속세대의 향유를 위해 지속성을 유지할 수 있어야 한다는 의미로 대부분의 OECD국가에서 그 가치의 중요성을 공유하고 있어서 WTO내의 다자간 협상에 있어서 가장 이견이 적은 부분이기도 하다.

현재 대부분의 농촌 지방자치단체가 인구감소로 어려움을 겪고 있으며, 인구를 늘리기 위한 다양한 정책을 펴고 있다. 그러나 한국의 인구자체가 감소하는 상황으로 진입하면서 오히려 농촌인구는 더 감소할 것이다. 특히 인구 3만명 미만의 시·군의 인구감소추세는 오히려 가속화될 것이다.

앞으로 인구 3만 미만의 시·군의 수가 급격히 증가할 것이다. 이러한 농촌의 공동화 현상은 전통적인 농촌공간의 존속을 어렵게 하여 전통문화의 계승을 어렵게 한다.

〈표 2-5〉 인구변화에 따른 시·군수의 변화

(단위: 개, %)

| 구분 | 1980년 | 1990년 | 1995년 | 2000년 | 2005년 | 2015년 전망 |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 3만 미만 시·군수 | 3(1.8) | 5(3.0) | 10(6.1) | 12(7.3) | 18(10.9) | 42(25.5) |
| 3만-5만 미만 | 13(7.9) | 19(11.5) | 27(16.4) | 31(18.8) | 34(20.6) | 28(17.0) |
| 5만-10만 미만 | 59(35.8) | 62(37.6) | 57(34.5) | 51(30.9) | 44(26.7) | 32(19.4) |
| 10만-20만 미만 | 68(41.2) | 51(30.9) | 39(23.6) | 37(22.4) | 30(18.2) | 16(9.7) |
| 20만-50만 미만 | 22(13.3) | 23(13.9) | 23(13.9) | 24(14.5) | 28(17.0) | 29(17.6) |
| 50만-100만 | - | 5(3.0) | 9(5.5) | 10(6.1) | 10(6.1) | 11(6.7) |
| 100만 초과 | - | - | - | - | 1(0.6) | 7(4.2) |
| 계 | 165(100.0) | 165(100.0) | 165(100.0) | 165(100.0) | 165(100.0) | 165(100.0) |

자료: 최양부, 2008.09, 12.

이미 한국의 경우 농업의 경쟁력 약화와 이농으로 인한 휴경지와 전용지, 그리고 폐농가의 증가로 인하여 농촌사회의 경관은 파괴되고 있으며, 전통문화도 소멸되어 가고 있다.

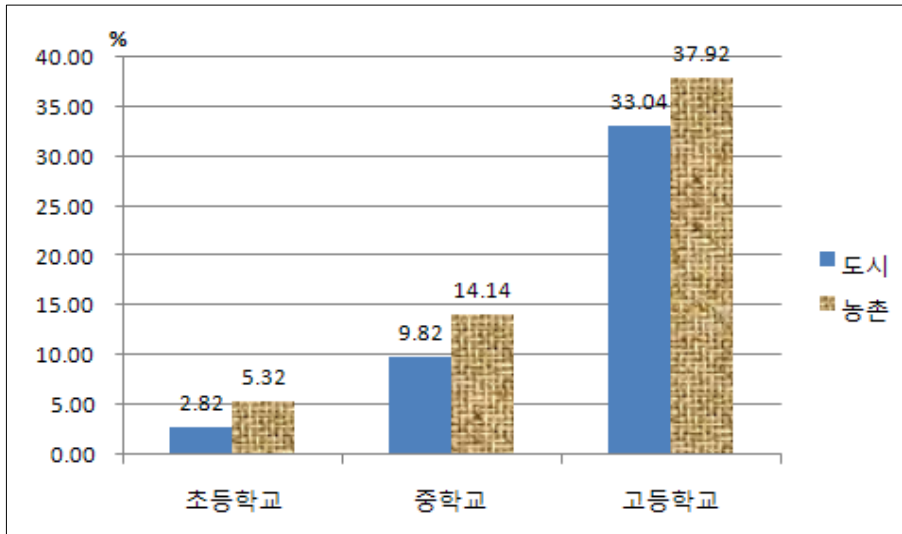
4) 교육 측면

농어촌의 열악한 교육여건은 도시 이주의 가장 큰 원인이 되고 있다. 경기도와 서울의 강북에서도 보다 나은 교육환경을 찾아 강남으로 인구가 이주하는 것이 한국의 현실이다. 이러한 상황에서 수도권 이외의 지역의 교육환경은 비교할 수 없을 만큼 열악하다고 볼 수 있다. 따라서 농어촌의 활력을 유지하기 위하여는 농가소득 뿐만 아니라 교육환경, 정주환경 등을 종합적으로 고려하여야만 한다.

교육과학기술부는 '적정규모학교 육성 선도군 지원 시범사업'을 통하여, 소규모학교의 적정규모화를 통한 교육과정 운영 정상화, 예산·정원 등 자원의 효율적 활용도모하고 있다.

그러나 이로 인하여 농어촌 지역 학생은 통학에 보다 많은 시간이 소요되고 있어, 결과적으로 교육의 질적 하락을 가져 오고 있다. 2005년 도시의 경우 초등학교 통학을 위해 15분 미만의 시간이 소요되는 학생은 전체 학생의 73.01%를 나타냈지만 읍·면단위 학생의 경우 65.56%에 그쳤다.

〈그림 2-8〉 도·농 간 통학소요 시간차이



자료: 통계청, 2005, 인구주택총조사.

결과적으로 농어촌 지역 학생들의 학업 성취도가 현저히 낮아 자녀교육 문제가 농어민의 이농현상을 심화시키고 있다. 지금까지 우리나라에서 수행된 평가 기준에 따르면 대부분 농어촌 학생들의 학업성적이 상대적으로 저조한 것으로 나타났다.

특히 도·농간 학력격차는 상급학교로 갈수록 심화되고 있으며 농어촌 지역에서 학력미달 학생의 비율도 높게 나타났다(농어촌교육발전위원회, 2002: 101).

〈표 2-6〉 교육성취도 평가 결과 비교(수학)

| 구 분 | 서울시 | 광역시 | 중소도시 | 읍·면 |
|-----------|------|------|------|------|
| 초등학교(6학년) | 2.26 | 2.20 | 2.22 | 2.05 |
| 중 학교(3학년) | 1.62 | 1.59 | 1.56 | 1.31 |
| 고등학교(2학년) | 1.35 | 1.51 | 1.32 | 0.95 |

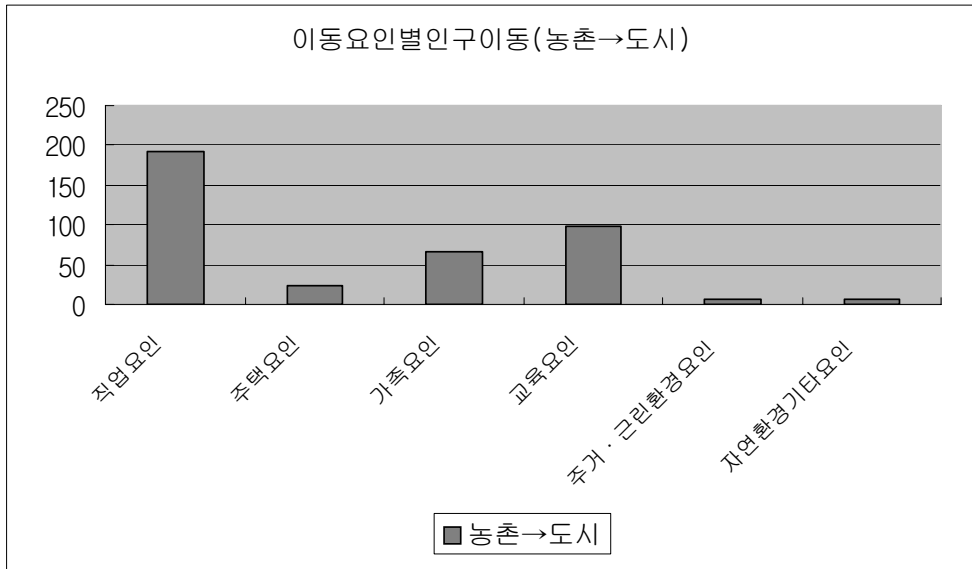
주: 3점 만점의 변환전수를 기준.

자료: 한국교육과정평가원, 2001; 농어촌교육발전위원회, 2002: 101 재인용.

서구 국가의 경우 어떤 지역으로 인구가 이동하는 가장 큰 요인은 직업이고 기타 요인은 크게 작용하지 않는다. 그러나 한국에서는 직업요인과 더불어 교육환경이 중요한 인구 이동 요인으로 작용한다.

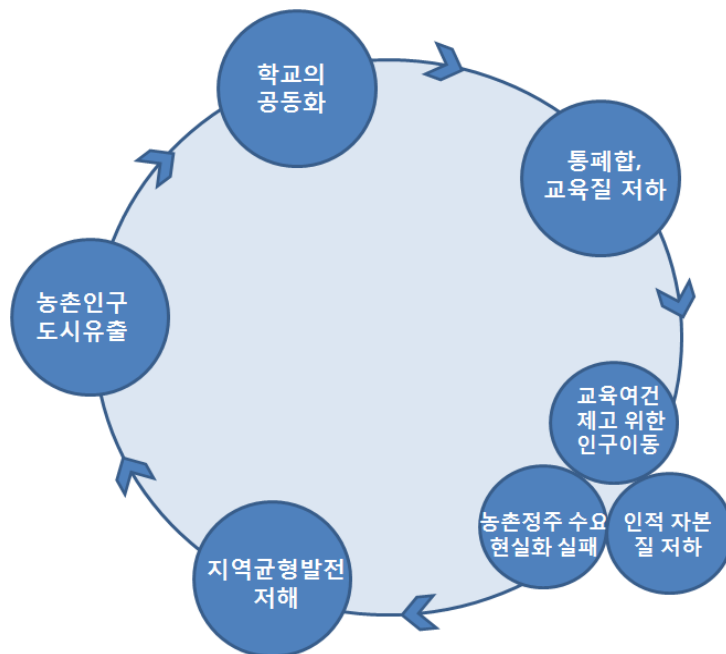
심지어 경기도와 서울에서도 보다 나은 교육환경을 찾아서 서울의 일부 지역으로 인구가 이동하는 현상이 나타나는 것이 현실이다.

〈그림 2-9〉 농촌에서 도시로의 인구이동요인



자료: 임형백·이성우, 2004: 260.

〈그림 2-10〉 도·농간 교육격차로 인한 지역 간 불균형 발전의 악순환



자료: 이정재 외 8인, 2008: 28.

이러한 농어촌 학교의 교육의 질 저하, 통폐합은 단순한 교육의 문제를 넘어서, 농촌인구의 도시유출과 학교공동화의 악순환으로 연결되고 있다. 즉 한국의 농어촌의 활력화 문제는 경제적 문제와 더불어 교육환경 등 열악한 정주환경환경이 문제로 작용한다. 그럼에도 농촌의 활력화에 대한 기존의 접근은 단편적이고 임시적인 접근에 치우치고 있다.

5) 자연·환경적 측면

산업화가 진행되면서 농촌=농업이라는 등식이 파괴되었고 농촌의 정체성도 약화되고 있으며, 특히 WTO 출범 이후 농촌은 내부적 요인보다 외부적 요인에 더 많은 영향을 받게 되었다.

한국에서는 1990년대에 들어와, 농촌계획이 제도화되었다. 1990년 농어촌발전특별조치법의 시·군 농어촌발전계획 수립 규정되었고, 정주권개발의 제도화(농어촌발전특별조치법), 오지개발의 제도화(오지개발촉진법)가 이루어졌다. 그리고 농업의 다원적 기능 강조되었다. 농업의 다원적 기능은 케언즈 그룹(Cairns Group)에 대항하여, WTO에서 예외적 규정을 적용받기 위한 논리이다.

그러나 다원적 기능의 종류에 대하여도 의견이 일치하는 것은 아니다. 1986년 이후 농업의 다원적 기능(multifunctionality)이 EU의 농업정책에 중요한 이슈가 되었고, 이후 다양한 연구(OECD, 2000, 2001; Romstad et al., 2000)가 진행되어 오고 있지만 연구자나 국가에 따라서 다원적 기능의 종류에 대하여는 차이가 많다.

〈표 2-7〉 농업의 다원적 기능과 관련한 각국의 입장

| 국가 | 입장 |
|-------------------------|--|
| 케언즈 그룹 ³⁾ | 농업의 다원적 기능은 농업을 보호하기 위한 보호주의의 구실이다. |
| 캐나, 뉴질랜드 | 농업의 다원적 기능 그 자체에 대해서는 부정하지 않지만, 교역왜곡조치를 정당화시키는 논리로 이용되어서는 안된다. |
| 우루과이, 아르헨티나 | 다원적 기능이 농업에만 해당하는 것은 아니다. |
| 한국, 일본, 스위스, 노르웨이, EU 등 | 농업은 비교우위로만 판단할 수 없으며, 농업의 다원적 기능은 시장실패가 작용하는 공공재이다. |

자료: 서동균, 2001: 7.

3) 주요농산물수출국을 가리킨다. 첫 회의를 개최한 호주의 지명 Cairns를 따라 명명되었다. 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 우루과이, 콜롬비아, 코스타리카, 과테말라, 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 칠레, 볼리비아, 필리핀, 태국, 인도네시아, 피지, 남아프리카공화국이 회원국으로 가입해 있다.

한국의 농업의 다원적 기능의 강조는 1980년대 이후 EU의 정책을 참조한 결과이다. 그러나 한국에서 농업의 다원적 기능에 대한 접근은 농업의 다원적 기능의 시장 가치화 보다는 정책자금을 투입한 경관 개선에 치중하여 큰 효과를 가져오지 못하였다.

특히 각 중앙부처별로 공적자금을 투입하여 물리적 시설 설치와 경관개선에 치중하는 다양한 농촌마을개발사업을 실시하여, 유사·중복 투자와 부실한 사후관리의 문제를 발생시켰다.

농촌마을개발사업은 특정 지역을 대상으로 한 시혜 성격의 사업이 아니다. 대다수의 농촌마을개발사업의 사업목표는 농촌마을의 낙후도를 개선하는 것에 목표를 두고 있는 것이지, 일방적인 희생 또는 특정 희생에 대한 보상적 성격을 가지고 진행되는 사업이 아니다. 그럼에도 불구하고 현행 농촌마을개발사업은 시혜·비시혜 논쟁의 중심에 서 있는 것이 사실이다. 특히, 특정 마을의 중복적인 투자와 관련된 다음 <표 2-8> 은 특정마을에 100억대 중복투자로 인한 사회적 이슈화가 된 적이 있다.

<표 2-8> 복수의 지역개발사업이 시행된 마을 사례

| 마을 위치 | 주요지원사업내역 | 비고 |
|--------------------------|---|-------|
| 강원 인제군 북면 용대리(용대 1,2,3리) | 새농어촌건설운동(2001), 정보화시범마을(2002), 팜스테이마을(2003,2004), 녹색농촌체험마을(2004), 농촌마을종합개발사업(2004) | 6개 사업 |
| 강원 삼척시 도계읍 신리 | 새농어촌건설운동(2002), 정보화시범마을(2002), 녹색농촌체험마을(2004), 자연생태마을(2004), 팜스테이마을(2004) | 5개 사업 |
| 충북 단양군 가곡면 어의곡2리(한드미마을) | 산촌종합개발사업(1997-2000), 녹색농촌체험마을(2003), 정보화시범마을(2004), 팜스테이마을(2004), 농촌마을종합개발사업(2004-05) | 5개 사업 |

자료: 이동필 외 2인, 2006: 59.

이동필 외 2인(2006)에서는 <표 2-8> 의 내용과 관련하여 특정 마을에 여러 사업이 한꺼번에 투자되거나 과도한 사업비가 투입되고 있어 선택과 집중인지, 중복과 낭비인지 구분이 안 되고 있다고 지적했다.

중복투자 또는 시혜의 논쟁과 관련하여서는 다음의 <표 2-9> 의 내용을 통해서도 파악 가능하다. <표 2-9> 는 몇몇 농촌마을개발사업의 각 시도별 대상지역의 수를 고찰한 것이다.

〈표 2-9〉 농촌마을개발사업의 지역별 사업시행 빈도

| | 녹색농촌 체험마을 | 아름마을 | 어촌체험마을 | 농촌전통 테마마을 | 산촌종합개발 | 계 |
|----|--------------|------|--------|--------------|--------|----|
| 부산 | 1 | 1 | 2 | - | - | 4 |
| 인천 | - | 1 | 2 | 1 | - | 4 |
| 대구 | - | 1 | - | 1 | - | 2 |
| 광주 | - | 1 | - | - | - | 1 |
| 울산 | - | 1 | - | - | - | 1 |
| 경기 | 7 | 2 | 5 | 4 | 10 | 28 |
| 강원 | 15 | 2 | 4 | 7 | 20 | 48 |
| 충북 | 6 | 2 | | 3 | 11 | 22 |
| 충남 | 10 | 2 | 3 | 7 | 14 | 36 |
| 전북 | 10 | 2 | 3 | 4 | 16 | 35 |
| 전남 | 6 | 2 | 6 | 7 | 12 | 33 |
| 경북 | 10 | 2 | 4 | 5 | 14 | 35 |
| 경남 | 7 | 2 | 6 | 4 | 11 | 30 |
| 제주 | 4 | 2 | 4 | 2 | - | 12 |

주: 농촌경제연구원의 내부 자료로부터 2001년에서 2005년까지 대상지역의 빈도를 계산한 것으로 실제 적용 대상지역의 빈도와 다를 수 있음.

자료: 이성우 외 7인, 2008: 32.

3. 농어촌 활력화의 필요성

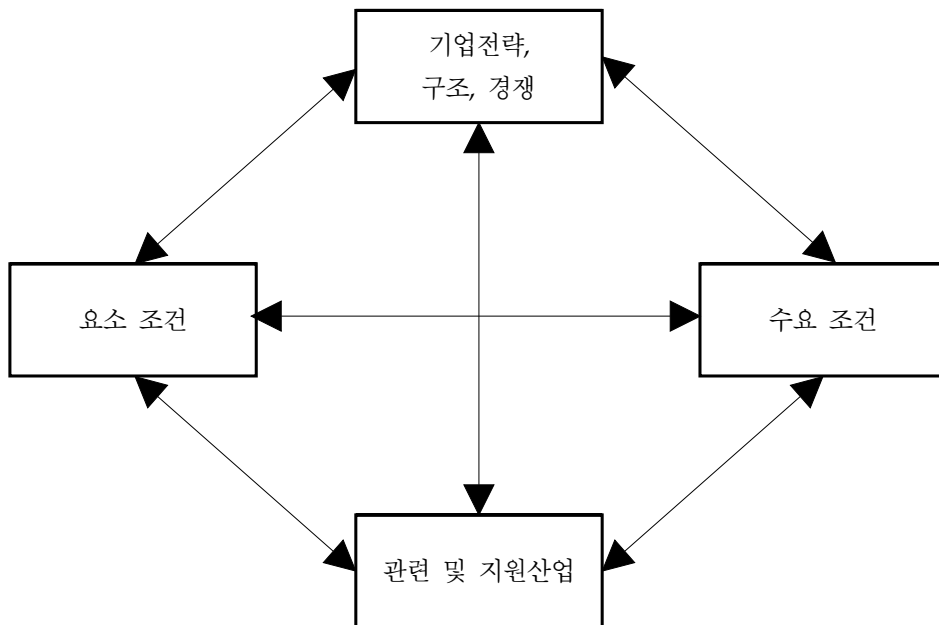
1) 나라경영 측면(국가 경쟁력 제고 문제)

국가경쟁력은 세계 속에서 자국의 이익과 자국의 위치를 타국과의 관계 하에서 우위에 세우고자 하는 일련의 힘을 말한다(Porter, 1998). Michael Porter는 그의 저서 『Competitive Advantage of Nation』에서 국가 경쟁력 우위의 4가지 요소, 즉 ①요소조건(factor conditions), ②수요조건(demand conditions), ③관련 지원산업(related and supporting industries) ④기업전략, 구조 및 경쟁(firm strategy, structure, and rivalry)을 들고 있다.

여기서 “요소조건”이란 생산에 투입되는 요소의 국가적 위치를 말하는데 주로 노동숙련도나 생산관련 사회간접자본시설, 주어진 산업 내에서의 경쟁필요성 등을 말한다. “수요조건”이란 산업생산이나 서비스를 위한 국내 수요의 속성을 말한다. “관

련 및 지원산업”이란 그 나라가 보유 또는 결여된 국제적으로 경쟁적인 관련산업이나 공급산업을 말한다. “기업전략, 구조 및 경쟁”이란 국가통치 내에서 기업들이 얼마나 창조적인지, 얼마나 조직적인지, 얼마나 관리적인지, 그리고 국내 기업간 경쟁의 속성이 어떠한지 하는 것과 관련된 조건을 말한다. <그림 2-11> 은 위와 같은 국가경쟁력에 관한 다이아몬드 모델이다.

<그림 2-11> 마이클 포터의 국가경쟁력 다이아몬드 모델



자료: Porter, 1998: 72.

위의 국가경쟁력에 관련된 요소들은 주로 인적자원(human resources), 물리적 자원(physical resources), 지식자원(knowledge resource), 자본자원(capital resources), 사회간접자본(infrastructure)으로 크게 구분할 수 있다.

Porter는 같은 책에서 우리나라의 '70-80년대의 급속 성장에 관해 위의 4가지 요소 별로 분석하고 있다. 첫째 요소조건에 있어서는 상대적으로 낮은 저임금과 국민들의 높은 교육수준, 근면성, 여기에 군 의무복무를 통한 젊은 세대와 기성세대간의 경제 성장에 관한 동질성 공유 등을 들고 있다. 둘째, 수요조건에 있어서는 조선산업이나 중동의 해외건설프랜트 산업, 자동차 산업 등을 통해 해외에서의 경쟁력을 확보한 것을 들고 있다. 셋째, 관련 및 지원산업에 있어서는 해외시장에 성공적으로 침투하

여 국제적 네트워크를 갖춘 제조업의 무역상사들이나 한국 재벌들의 광범위한 합병과 기업간 협력네트워크를 들고 있다. 넷째, 기업전략, 구조 및 경쟁력에 있어서는 대부분의 기업들이 설립자의 카리스마적인 지도력과 의사결정에 의존하고 있지만 그럼에도 불구하고 목표지향적이고 생산성 위주의 조직관리방식이 지배적이며, OEM 방식의 생산보다는 자체 브랜드에 의한 모험적 기업투자와 경영방식을 선호하며 특히 재벌들, 현대, 삼성, LG, SK, 코오롱 그룹 등과 정부의 긴밀한 관계를 통해 개발 초기에 세계시장에 성공적으로 자리잡을 수 있었다는 점 등을 들고 있다(Porter, 1998: 453-479).

『사람이 경쟁력이다』의 저자 Jeffrey Pfeffer 교수는 기업경쟁력의 결정요인은 인적 자원을 조직하고 관리하는 방식이 가장 중요한 요인이라고 주장하였다.⁴⁾ 그렇다면 인적자원을 어떻게 관리할 것인가? Harvard 대학교의 Thomas J. Delong 교수는 모든 조직에는 A급, B급, C급의 조직구성원이 있다고 한다. A급은 아주 뛰어난 소수의 그룹을 말하고 B급은 조직의 손발역할을 하는 약 70%의 구성원을 말하며 C급은 조직목표 달성에 저해요소가 되는 구성원을 말한다. 조직생산성을 높이기 위해서 리더는 B급 구성원에 주목해야 한다고 한다. 왜냐하면 대부분의 A급 스타들은 B급에서부터 만들어지기 때문이라고 한다. 중요한 것은 B급 구성원을 위한 관리방안으로 ①적절한 교육프로그램의 제공, ②스타가 될 수 있는 기회의 제공, ③소속감을 높이고 업무에 몰두할 수 있게 배려, ④B를 인정하고 적절한 보상체계 마련 등이라고 주장한다.

대부분의 국가경쟁력에 관한 연구나 보고서를 보면 국가경쟁력은 기업의 경쟁력(예: 생산조직의 체계성, 경영능력, 조직구성원의 기술력과 사기(士氣), 상품 생산의 효율성 등), 인적 자원 즉, 국민의 지적 역량 수준(예: 교육수준, 기술수준, 혁신창출 능력 등등), 자원보유 상태(자연자원, 물리적 자원 등등) 등으로 결정된다. 특히 지식 기반사회에서의 경쟁력은 인적자원과 기술수준이 매우 강력한 경쟁원천이다.

이러한 국가경쟁력에 관한 흐름을 볼 때 농어업 부문에 시사하는 바가 크다. 특히 한 국가의 산업정책 속에서 농어업의 위치는 상대적으로 후순위에 밀려 있는 경우가 대부분이다. 그럼에도 불구하고 WTO 체제에서 농업 부문은 각국의 자유무역협정의 가장 예민한 부문이다. 특히 우리나라의 경우 그동안 세계 각국과의 FTA 협정에 있어서 농업은 늘 상대적 약자이면서 FTA로 인한 가장 심각한 타격을 받는 부문이 농

4) Jeffrey Pfeffer는 Stanford 대학의 경영학과 교수이다. 그는 경쟁력 있는 기업의 High Performance Management Practices로 다음과 같은 10가지 사례를 예로 들고 있다. ①고용보장 ②높은 임금수준 ③성과급과 인센티브 제도의 적극적 활용 ④종업원 지주제 ⑤정보의 공개와 공유 ⑥종업원의 경영참여 ⑦팀제의 활용 ⑧다기능화를 위한 순환근무제도 활용 ⑨상징적 평등주의 추구 ⑩임금격차가 좁음

어업이었다. 한 예로 한-EU FTA 협정이 발표되면 낙농업 부문이 가장 큰 타격을 받을 것으로 예측되었다.⁵⁾

이러한 상황을 전체적으로 조감할 때 농어업, 농민, 농촌이 국가경쟁력을 강화하기 위한 중요한 부문이지만 여기에는 선택과 집중이 필요함을 알 수 있다. 다시말해 1차생산물로서의 농업생산물을 통한 국제적 경쟁력에는 한계가 있다는 말이다. 농어업을 살리고 국가경쟁력을 갖춘 농어업, 농어민, 농어촌을 만들기 위해서는 농어촌이 가지고 있는 자원을 활용하여 전체적인 생산성을 극대화할 전략이 필요하다. 특히 우리나라가 갖고 있는 강점을 농어업 부문에도 적용하고 이를 통해 새로운 농어업 혁신을 통한 경쟁력을 갖출 필요가 있다. 이러한 경쟁력을 확보하는 길은 결국 사람에 관한 것이다. 전술한 Porter 뿐만 아니라 세계의 많은 학자들이 우리나라의 경제성장 원인으로 우리 국민의 부지런함과 도전정신, 협동정신을 들고 있다. 농어업에 관한 부문도 이러한 논리에서 크게 벗어나지 않는다. 이는 그간의 우리나라 경제성장과 농어업 부문간의 관계를 일별해 보면 금방 알 수 있다.

우리나라는 지난 1950년 6·25 전쟁 이후 43%의 산업시설과 33%의 주택이 완파되었다. 종전 후 한국의 1인당 국내총생산은 67\$, 세계 최하위였으며 국내 생산의 48%가 농업에 집중 되어 있었다. 그러나 이러한 암담한 상황을 극복하고 지난 반세기 동안 경제성장을 이루어 왔으며 2010년 1인당 국민총소득이 17,175\$로 세계 경제력 11위의 경제대국으로 성장하였고 G20에 가입이 될 만큼 세계에서 인정받는 국가가 되었다.

그러나 이러한 성장과 발전 이면에는 농어촌의 희생과 저발전이 놓여 있었다. 이러한 산업간, 지역간 격차를 완화하기 위해 역대 정부에서 여러 가지 정책을 시행하여 왔으나 그 성과는 그다지 괄목할만 하지 못하였다. 1970년대 이후 이농향도의 인구이동이 더욱 급속히 진행되기 시작했으며 농어촌의 인구는 지속적으로 감소세를 타며 고령화·여성화 되었다. 도시에는 행정서비스, 자본과 노동력, 정보 등이 계속적으로 집중되었으나 농어촌은 상대적으로 활력을 잃기 시작했고 아기의 울음 소리가 들리지 않는 지역이 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 1992년부터 2006년까지 역대 정부에서는 농업 근대화, 중·소농 보호, 도·농간 균형발전이라는 명목 하에 약 15년 간 130조에 육박하는 자금을 투입하였지만 밑 빠진 독에 물을 붓는 격이었다.

5) 한-EU FTA발효 뒤 농업분야 생산감소액은 2조 7,000억 원에 달하고 이 가운데 94%는 축산분야에서 발생할 것으로 정부는 보고 있다. EU에 이어 현재 FTA를 준비하고 있는 미국과 호주 역시 축산대국이어서 국내 축산 농가가 피해를 줄이기 위해서는 대책 마련이 시급하다는 목소리가 나오고 있다(연합뉴스, 2011. 5. 7일자).

결국 농가경제의 피폐화는 전체적인 국가경쟁력을 약화시킨다. 특히 식량안보가 새로운 국제질서를 개편할 수 있는 강력한 정책수단이 되면서 농촌활력화는 이러한 식량안보를 확보하는 차원에서 또한 국가경쟁력을 확대하는 차원에서 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다. 여기에는 “농업 - 식량안보 - 국가경쟁력”이라는 일련의 연결고리가 여타 산업부문과 얽히면서 전체적인 국가경쟁력을 좌우하기 때문이다. 농어업을 포기할 수 없는 이유가 여기에 있다. 비록 농어업의 부가가치가 낮아도, 국가경제정책의 순위에서 농어업 비율이 낮아도 이 부문을 포기해서는 안 된다.

농업을 가볍게 다루면서 국가경쟁력이 저조하게 추락한 한 예로 필리핀을 들 수 있다. 지난 1970년대 필리핀은 최대 쌀 수출국이었으나 지금은 쌀 수입국이다. 태국의 값싼 쌀을 받아들이면서 영농인들이 몰락하게 되었고 농업을 포기하게 되면서 국가의 소비량에 가까운 전량을 수입에 의존하게 되었다. 그러다 보니 수출국의 환경이나 기후 등에 의한 쌀 가격의 변동과 운송·운입의 변동 등 다양한 변수에 쌀 가격이 크게 휘청거리게 되었고 국가경제 불안의 한 요인이 되었다.⁶⁾

이제 우리나라는 선진국 대열에 들어섰다. 개발연대의 불균형정책에 의한 농어업 부문의 희생이 더 이상 지속되어서는 안 된다. 그렇다고 세계화 시대에 경쟁력이 약한 1차적 농산물로 승부를 걸 수도 없다. 결국 전술한 바 있듯이 농어업 부문의 경쟁력 강화도 사람에 관련된 것이다. 어떻게 농어업 관련 정예인재를 육성할 것인가 하는 것이 최대 현안이다. 농어촌에 사람이 살게 하고 그 주민 가운데 혁신을 촉진시킬 수 있는 인재가 살도록 하는 방안, 그것이 농어업을 살리고 농어촌에 활력을 불어넣고 나아가 국가경쟁력을 제고하는 일차적 관건이다. 이런 점에서 국가경영 차원에서도 농어촌의 정예인력을 육성하고 농어촌에 활력을 불어넣는 일은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

2) 도시와의 상호연계 측면(시장연계 문제)

1970년대 아시아, 아프리카의 개발도상국들은 대부분 농촌의 희생 위에서 산업화, 도시화를 추구하였다. 이미 르호봇학파의 주장에서도 강조된 바 있듯이 농업은 농업 자체만으로서 성장할 수 없다(Raanan Weitz, 1971). 농업은 연관산업과의 전후방 연계하에서 생산성을 증대할 수 있고 2차 산업 역시 농업 부문의 성장을 통해서 보다

6) 우리나라도 개발 초기 쌀 부족국가였으나 1980년대 후반부터 주곡과잉생산이 되었다. 여기에 WTO 체제의 출범과 더불어 외국산 농산물 개방으로 인해 가격 경쟁력이 약한 국산 주곡은 갈 곳을 잃었고 이미 과잉공급이 되는 상황에서 생산자물가는 하락할 수밖에 없었다. 현재 주곡농사가 전체 농가의 60%를 점유하고 있으며 농민들의 가장 민감한 문제 중 하나이다.

탄탄한 성장을 이룰 수 있다. 70년대의 농촌의 문제 역시 농업부문과 마찬가지로 상황에 처해 있었다. 70년대 개발의 붐이 산업화, 도시화의 고도성장을 가져왔으나 농촌은 이농향도 현상으로 인해 사실상 잊혀진 지역(forgotten area)으로 개발에서 밀려날 수 밖에 없었고 이로 인한 농도격차의 문제가 사회적, 경제적 문제로 부상하였다 (Roberts, 1978).

우리나라도 70년대 경제성장과정에서 도농격차의 문제를 피해가기는 어려웠다. 대부분의 개발도상국에서 나타나는 도농격차의 문제는 매우 복잡적이지만 우리나라의 경우 그 주요 원인은 경제와 자녀 교육문제로 압축할 수 있다. 먼저 경제면에서 도농격차의 문제이다. 농촌경제를 책임질 수 있는 경제 부양능력이 있는 청장년층의 빠른 농촌 이탈과 지속적인 고령화와 여성화로 농촌지역의 자족기능이 매우 약화 되었다고 볼 수 있다. 이 부분은 2010년 지역별 세수현황을 통해서 알 수 있는데 전국 16개시도 86개 군의 세수 현황을 보면 수도권을 제외 한 13개시도의 재정자립도 평균이 70.9%로 수도권의 82.9%보다 낮았으며 86개 군의 재정자립도 역시 62.2%로 수도권에 미치지 못하는 것으로 파악되었다. 재정자립도가 이처럼 낮은 이유는 수도권에 비해 타 지역의 경제 활동이 그만큼 적기 때문으로 분석된다. 이를 뒷받침 하는 이유로는 86개 군의 실업률이 서울의 실업률 4.7%보다 낮은 1.8%를 기록하고 있고 고용률도 높지만 세수는 이에 미치지 못하고 있기 때문이다(통계청, 2009, e-지방지표). 또한 2000년 농림어업 분야의 취업인구는 220만 3,000 명으로 전 취업자의 10.5%를 차지하고 있다. 하지만 10.5%의 취업인구가 GDP의 4.1%를 생산하고 있다는 점에서 농업부문의 노동 생산성이 다른 산업부문에 비해 뒤처지고 있다(성진근 외 4인, 2004).

다음으로 교육문제이다. 농촌의 낮은 생산성과 저소득은 자녀교육에 상당한 압박이 된다. 지방재정이 취약하기 때문에 지방자치단체의 교육에 투자하는 비율이 적어지고 이로 인해 도시와 경제여건의 격차는 더욱 심화 될 수밖에 없다. 또한 교육여건에서도 크게 뒤쳐진 환경이 조성되어 있기 때문에 인구의 이탈은 더욱 가속화 될 수밖에 없다. '지역이미지가 아파트 구매행동에 미치는 영향'에 관한 연구에서 50인의 전문가에게 아파트 구매 시 가장 크게 영향을 미치는 요인에 대하여 5점 척도로 조사를 실시하였는데 최빈값은 자연환경으로 주변의 환경과 조경과 같은 생태계가 어우러진 공간이었으며 2순위는 바로 주변의 교육환경이 차지하였다(이순갑, 2008).⁷⁾ 그만큼 교육문제는 주거입지에 큰 영향을 미치고 농촌의 경우 자녀 교육을 위해 결혼한 자녀를 도시로 내보낼 수밖에 없고 지방자치단체의 경우 교육부문에 대한 투자

7) 전체 5개 항목으로 각 항목마다 소항목이 존재 한다. 각 항목은 교육, 주변경관, 지역이미지, 투자가치, 복지시설이다.

여력이 없기 때문에 농촌지역의 교육문제는 더욱 심화될 수밖에 없게 된다.

결국 도농격차의 문제와 농촌의 과소화를 해결하기 위해서는 도시-농촌이 상생 발전할 수 있는 대안이 필요하다. 농어촌 활력화는 바로 도시-농촌의 상생전략을 전제하는 대안이다. 농어촌이 도시민에게 제공할 수 있는 휴식녹지공간으로서의 고향이면서도 농어촌이 도시에 견주어 대등한 삶의 질을 확보할 수 있는 공간으로 활력화하는 길을 모색할 필요가 있다.

3) 농어촌주민의 삶의 질 향상 측면(사람을 위한 사람의 문제)

역대 정부에서 시행하여온 농업농촌부문의 역점사업을 보면 <표 2-10> 과 같다.

<표 2-10> 역대 한국정부의 농업부문 지원

| 정권 | 김영삼 정부 | | 김대중 정부 | 노무현 정부 |
|-------|--------------------------------|-------------------------|--|---------------------------------|
| 시기 | 1992~1998년 | 1994~1998년 | 1999~2003년 | 2004~2013년 |
| 정책기조 | 농업근대화 | | 중·소농보호 | 도·농간 균형발전 |
| 주요농정 | 중산위주의 농정(농업확장주의)에서 구조개선정책으로 전환 | | 부채경감, 추속구매가 인상, 직불제 등 농가경제 안정에 주력 | 생산기반정비를 축소하고, 농가경영 안정 및 농촌복지 강화 |
| 지원 명칭 | 농어촌구조 개선대책 | 농어촌 특별세사업 ⁸⁾ | 농업 농촌 발전계획 | 농업·농촌 지원계획안 |
| 지원이유 | 우루과이라운드(UR) 협정에 따른 피해보상 | | 농어촌 경쟁력 강화 | 한·칠레 FTA등에 따른 경쟁력 강화 |
| 지원규모 | 42조원 | 15조원 | 45조원 | 119조원(2006년까지 28조원이 집행) |
| 관련기관 | 1990년 설립된 농어촌 진흥공사 존속 | | 2000년 농어촌 진흥공사, 농지개량조합, 농지개량 조합연합회를 통합하여 농업기반공사 설립 | 2006년 농업기반공사 한국농촌공사로 명칭변경 |
| 비고 | 1996년 12월 OECD가입 | | | |

자료: 임형백·이종만, 2007: 33.

8) 농어촌 특별세는 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌산업 기반시설의 확충 및 농어촌 지역개발 사업을 위하여 필요한 재원을 확보할 목적으로 2014년 6월 30일까지 한시적으로 시행되는 목적세이다. 원래는 1994년 7월부터 2004년 6월까지 매년 1조 5,000억 원 씩 총 15조원 조성을 목표로 2004년 6월 30일 까지 한시적으로 시행할 계획이었으나, 과세시한을 2014년 6월 30일까지 연장하였다.

위 <표 2-10>에서 보면 농촌지역에 대한 역대 정부의 투자가 대규모로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 투자로 인해 농촌지역의 인프라가 많이 개선되고 일부 농촌지역의 복지시설 및 교육여건은 이전에 비해 상황이 개선된 것으로 나타나고 있다. 인구 1,000 명당 의료시설과 사회복지 시설, 교육기관 및 사설 학원수, 문화시설 등이 수도권과 거의 비슷한 수준을 유지하였는데, 이는 두 가지로 해석할 수 있다. 먼저 급속한 인구의 이탈로 인해 기존에 있던 시설들의 인구당 부하량이 감소하였기 때문이다. 이를테면 지역 내 의료시설과 학원 문화시설의 증감은 매우 미미하나 인구의 이탈이 증감속도에 비해 훨씬 빨랐기 때문에 1,000 명당 시설수는 상승하게 되고, 반대로 유입이 된 수도권의 1,000 명당 시설수는 감소하게 된다. 두 번째로 노무현 정부 때부터 농촌의 복지 강화를 위한 예산이 약 119조원 정도 책정되면서 복지 수준은 상당 수준으로 끌어올렸다고 볼 수 있다. 오히려 복지 정도만 보았을 때는 지방지표가 수도권보다 높은 경우도 있다. 공공서비스의 제공 정도가 수도권과 비교했을 때 그리 많은 차이가 나지는 않는다면 농촌지역은 상당한 메리트를 가질 수 있다. 실제로 2003년 이후 경제 활동에서 은퇴한 연령층이 노후 생활을 위해 농촌 지역으로의 이주를 고려하거나 이주를 하는 경우가 빈번히 늘고 있는 것으로 나타났다. 여기에 도시에서 농촌으로 귀농하려는 인구도 증가하고 있는데 이들이 가장 많이 고민하는 부문이 농어촌의 생활여건에 관한 부문이다. 특히 정년퇴직한 이후의 귀농인 경우는 의료서비스에 대한 염려가, 비교적 젊은 층의 귀농인 경우는 자녀 교육서비스에 대한 염려가 귀농 의사결정에 큰 부담으로 작용하였던 것으로 보인다.

그 동안의 이러한 투자로 농촌지역 주민의 삶의 질이 많이 개선된 것은 사실이나 실질적 농가경제와 교육문제, 노동시간 등 여타의 변수를 고려하면 아직도 도시지역의 평균에 미치지 못하는 형편이다. 또한 농어촌 복지 확충만으로는 농촌의 여성화, 노령화 문제에 대한 근본적 대안이 되지 못한다. 이런 점에서 농촌주민의 행복지수를 제고할 수 있는 창조적인 활력화 대안이 필요하다.

제3장

21세기 지역사회와 농어촌 활력창출을 위한 정예인력 역할

1. 21세기 지역사회 구성요소

2. 농어촌 활력창출을 위한 정예인력의 필요성

- 1) 농업·농촌의 구조적 문제
- 2) 도시에 대비한 상대적 침체
- 3) 농어촌 활력창출의 주체는 사람

3. 현대 농어촌 활력화를 위한 정예인력의 역할

- 1) 정예인력과 리더십의 개념
- 2) 과거 새마을운동에서의 정예인력
- 3) 농어촌 활력화를 위한 정예인력의 역할
- 4) 잠재적 정예인력 계층

제3장 21세기 지역사회와 농어촌 활력 창출을 위한 정예인력 역할

1. 21세기 지역사회 구성요소

이 연구의 목적은 농어촌의 활력창출 방안을 모색하기 위한 것이다. 21세기 농어촌의 활력창출은 전통적인 지역사회를 복원하기 위한 공동의 노력을 사회적 자본과 거버넌스(governance) 관점에서 접근되고 있다. 산업화는 기존 농업에 기반을 둔 전통적인 삶의 방식에 커다란 변화를 초래하였다. 우선 토지이용에 있어서 산업사회는 농업사회에서와는 달리 고도로 집약된 인간활동과 연계되어 있다. 이러한 인간활동은 도시공간을 중심으로 매개되어 주민들의 접촉빈도를 제고하였다. 그러나 도시에서의 이러한 주민접촉은 유기적(organic)이어서 농촌에서의 기계적(mechanic) 접촉과는 구분된다.⁹⁾ 여기서 인간의 유기적 접촉은 노동분업에 기초한 기능적 연계와 관련되어 있고, 반면 기계적 접촉은 구성원 모두에게 동질의 도덕적 신념과 연계되어 있다.

특히 산업화 이후 도시화로 인해 공공의 질서가 무너지고, 개인의 경제활동에 비용을 추가하는 각종 공간문제가 발생하자, 서서히 도시생활의 어두운 면에 대한 지적이 늘어났다. 퇴니스(Tönnies, 1887)는 「공동사회와 이익사회(*Gemeinschaft and Gesellschaft*)」에서 농촌에서의 집단적 공동가치와 도시에서의 개인적 이익추구행위를 대비시킨 바 있다. 퇴니스의 공동사회(*Gemeinschaft*)는 구성원의 동질적인 기반에, 이익사회(*Gesellschaft*)는 구성원들의 이질적 기반에 근거하고 있다. 이러한 퇴니스의 구분은 농촌과 도시를 이분법적으로 접근하는 시각과 맞물려 인간의 공간선호(spatial preference)를 편향적으로 설명하는데 사용되고 있다.

이러한 맥락에서 19세기 근대도시에 대한 반감이 나타나기도 하였다(Bernard, 1973: 107). 농업과 관련하여 지역사회를 인지하는 것은 원래 퇴니스의 공동사회(*Gemeinschaft*)와는 다른 차원의 것이었다. 농촌에서의 농경생활은 근본적이고, 자조적이며, 존경받는 직업과 연관되어 있는 것으로 여겨졌고, 도시에서의 경제활동은 2차적이고, 최악의 경우 파괴적인 속성으로 인식되기도 하였다. 버나드(Bernard, 1973)는 자본주의 산업도시가 다양한 방면에서 파괴적이고, 다른 사람들을 등쳐먹는 흡혈귀

9) 뒤르켐(Durkheim, 1960)은 도시와 농촌을 서로 다른 척도로 접근하면서 농촌에서의 기계적 결속(mechanical solidarity)과 도시에서의 유기적 결속(organic solidarity)을 구분하고 있다.

(vampire)로 묘사하고 있다. 도시는 농촌, 농업으로부터의 생산물을 2차적으로 가공, 처리하여 유지되기 때문에 의존적이고, 새로움을 추구하여 기존 질서를 파괴하고, 빠른 경쟁을 부추기는 한계적 상황을 양산하여 지속 가능한 발전을 추구하는 인류에게 위협적 공간이다(소진광, 2005).

후쿠야마(Fukuyama, 1999)는 산업화가 사회적 자본(social capital)을 떨어뜨린 배경이 되었다고 하여 도시와 농촌에서의 생활방식 차이가 주민들의 삶의 질에 영향을 미치고 있음을 암시하고 있다. 기계적 접촉(mechanical contact)과 유기적 접촉(organic contact)을 통해 사회적 자본이 어떻게 차별적으로 형성되는지에 대한 검증은 쉽지 않지만, 기계적 접촉이 근간을 이루는 농촌생활과, 유기적 접촉이 근간을 이루는 도시생활이 구성원들의 신뢰와 참여, 연계망(network)에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 추론은 가능하다.

이러한 맥락에서 21세기 지역사회발전의 패러다임은 ‘지역사회 거버넌스(community governance)’와 ‘사회적 자본(social capital)’을 핵심요소로 하고 있다. 전통적인 지역사회 가치인 ‘공통기반(commonality)’은 정부에 의해서만 형성되는 것이 아니고, 모든 이해 당사자들의 합의와 참여에 의해 마련되어야 하며, 공동번영과 안전망 역시 참여와 연계망 그리고 사회규범, 남을 배려할 줄 아는 이타심(利他心)에 의해 실현되고, 유지될 수 있는 지역사회발전의 두드러진 양상이다. 또한 전통과 개방성, 환경, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야별 지속 가능한 발전이 21세기 지역사회회복과 관련하여 주요 용어로 등장하고 있다.

2. 농어촌 활력창출을 위한 정예인력의 필요성

1) 농업·농촌의 구조적 문제

가. 농업인들의 취약한 시장교섭력

공급자가 소수인 공산품시장에서는 독과점시장 구조가 형성되어 공급자인 기업들이 시장에서 발휘할 수 있는 시장교섭력(bargaining power)이 매우 강하다. 이들 기업은 시장에서 가격과 수량을 지배할 수 있는 힘을 이용하여 그들의 이윤 극대화를 추구할 수 있다.

하지만 농산물시장은 공산품시장과는 달리 공급자(생산자)들의 수가 매우 많은 완전경쟁시장에 가까운 구조이므로 개별 농업인들의 시장교섭력이 매우 취약할 수밖에

없다. 개별적인 생산 및 판매로는 시장에서의 교섭력 확보에 한계가 있다. 따라서 지역 혹은 품목 단위로 협력하여 시장에 공동으로 대처하여 시장지배력을 확보할 필요가 있다. 시장지배력을 증대하기 위해서는 시장조직화와 함께 농산물의 품질 향상을 통한 차별화도 도모할 필요가 있다.

농산물의 생산에서 판매에 이르기까지 농업인들이 공동으로 대처하고 품질 차별화를 도모하기 위해서는 누군가 이들을 잘 아울러 조직화하고 리드할 수 있는 정예인력이 필요하다.

나. 농촌인력구조의 취약성

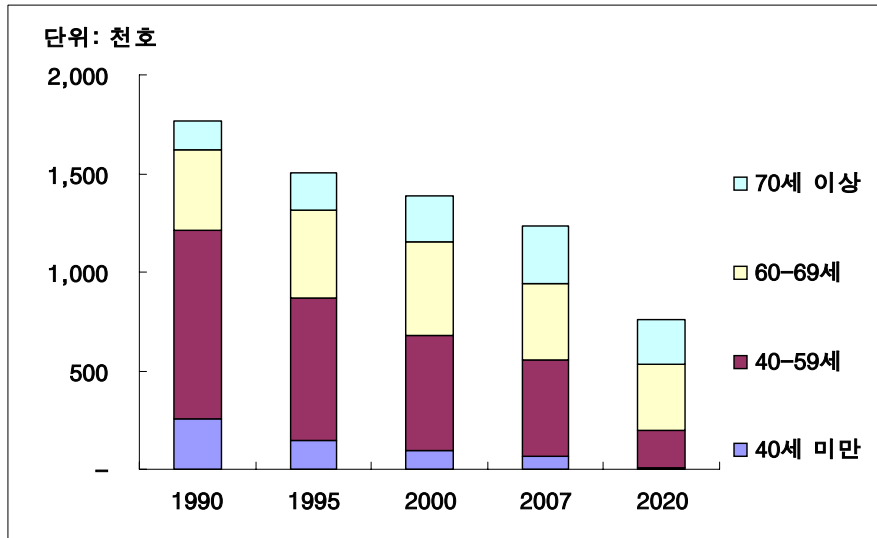
농촌지역은 도시에 비해 고령화가 훨씬 먼저 진행되어 지역침체의 가장 큰 원인으로 작용하고 있다. 농촌지역 침체와 고령화는 서로 쌍방향으로 작용하여 악순환구조를 형성하고 있다고 볼 수 있다.

농가인구 중 65세 이상 고령농업인 비율이 33.5%, 65세 이상 경영주 비율이 48.1%이고 영농후계자가 있는 농가 비율 불과 3.6%에 지나지 않는다.

고령화된 농업인들은 의욕이 부족하고 패배주의에 빠져 있어 이들만의 역량과 의지만으로는 농어촌지역이 침체에서 벗어나는데 한계가 있다. 개인의 삶이 향상되고 개인이 모인 사회가 발전하자면 무엇보다 개인이 혁신적이고 발전 지향적이 되어야 한다.

하지만 개인들이 모두 처음부터 혁신적인 태도와 행동을 나타내기를 기대하기는 어렵다. 그 가운데 혁신을 창발 하는 혁신자가 나타나고 뒤이어 그 혁신자를 따르는 혁신 모방자가 나타나기 마련이다. 농어촌지역의 활력을 찾기 위해서는 강력한 리더십과 포용력을 갖고 이들을 선도하고 리드할, 혁신자의 역할을 할 수 있는 정예인력이 필요하다.

〈그림 3-1〉 농업인들의 연령구조 변화 추이와 향후 전망



다. 주민들의 패배의식 팽배

‘10년 후 한국농업은 어떻게 될 것으로 인식하는지’에 대한 조사 결과, 46.4%의 농업인들이 비관적이라고 답하고 있다. 이는 도시민들이 한국농업을 비관적으로 보는 비율인 23.4%보다 훨씬 높은 수치이다.

〈표 3-1〉 10년 후 한국농업의 미래에 대한 전망

| 구분 | 희망적 | 보통 | 비관적 |
|-----|-------|-------|-------|
| 농업인 | 25.5% | 27.5% | 46.4% |
| 도시민 | 30.0% | 46.6% | 23.4% |

자료: 한국농촌경제연구원, 농업농촌에 대한 2010년 국민의식 조사결과, 2010

이와 같이 농어촌지역 저변에 팽배해있는 자괴감, 패배의식은 농어촌지역의 발전에 가장 근본적인 장애요인으로 작용하고 있다. 농어촌 활력화를 위해서는 무엇보다도 농어촌주민들의 의식구조가 긍정적이고 적극적이며 도전적인 마인드로 변화되어야 할 것이다.

현 상태에서 의식변화는 기대하기 힘든 상황이기 때문에 이들에게 자신감을 부여하고 이들을 선도할 자질 있는 정예인력의 존재가 필연적으로 요구된다.

라. 농촌지역사회 공동체의 동질성

농촌지역의 특성 중 하나는 도시와 달리 주민들 간의 공동체의식이 강하고 사회 계층적으로 매우 동질적이라는 것이다. 농업이라는 동일한 산업구조로 경제의 틀이 짜여 있고 혈연으로 맺어진 씨족사회가 근간으로 되어 있기 때문에 공동체의식이 매우 강할 수밖에 없다.

우리 농촌은 예로부터 두레, 계, 향약 등 우리 민족의 전통적인 인보사상을 바탕으로 하여 태동, 발전하여 왔다. 농경사회에서의 협업 활동을 통해 인간적 교류가 확대 되어 이웃사촌이라는 공동체 의식과 행동양식으로 발전되어 왔다. 이는 단순한 지역 공동체가 아닌 하나의 생활공동체로서 이웃의 기쁨과 아픔을 함께 나누며 지역의 문제를 함께 해결해 나가는 미덕과 전통이 생활문화로 자리 잡아 왔다.

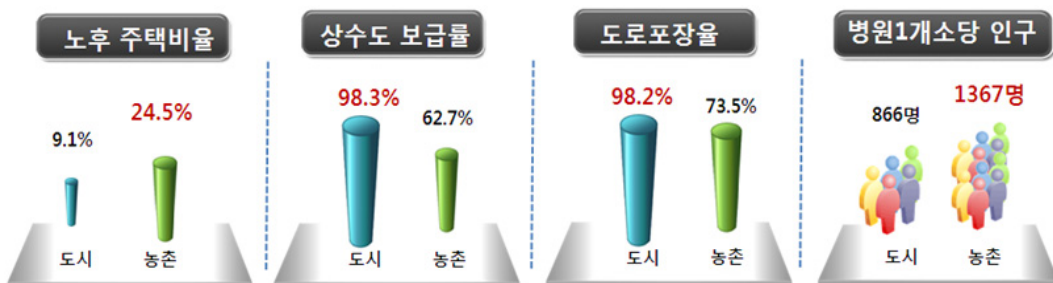
농촌진흥청에서 2009년에 농촌주민들의 가치 인식을 조사하기 위해 농업인 1,994명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과를 보면 응답자 중 67.4%가 농촌은 공동체 의식이 강하다고 답한 것으로 나타났다(‘보통이다’라고 답한 응답자 24.1%, ‘아니다’라고 답한 응답자 8.5%).

농촌주민들 간에 형성되어 있는 끈끈한 공동체의식과 동질성은 지역발전의 강력한 원동력이 될 수 있는 잠재력을 갖고 있다. 공동체의식과 동질성을 지역발전의 원동력으로 활용하기 위해서는 농촌주민들을 이끌고 리드할 수 있는 능력을 갖춘 있는 정예인력의 존재가 절대적으로 필요하다.

2) 도시에 대비한 상대적 침체

농어촌지역은 그동안 정부에서 많은 재정투입을 통해 생활환경을 상당한 수준으로 개선해 왔지만 아직도 도시지역에 비하면 상대적으로 열악한 수준을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

〈그림 3-2〉 도시와 농촌 간 주요 격차 비교



도시와 농촌 간의 소득도 갈수록 격차가 심해지는 추세이며, 2010년을 기준으로 농가소득은 도시근로자소득의 66.8%에 불과한 수준이다.

실제로 농업인들이 농촌지역 주거환경과 전반적인 삶의 질에 대해 느끼는 만족도를 조사한 결과(한국농촌경제연구원, 2010: 42-44), 도시민들의 만족도에 비해 많이 떨어지는 것을 볼 수 있다. 주거환경에 대한 농업인의 만족도는 2010년을 기준으로 36.7%에 불과하여 도시민의 55.4%에 비해 매우 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 3-2〉 주거환경 만족도 비교

| 구 분 | 2006 | 2008 | 2010 |
|-----|-------|-------|-------|
| 도시민 | 39.2% | 49.8% | 55.4% |
| 농업인 | 25.4% | 30.0% | 36.7% |

자료: 한국농촌경제연구원, 농업농촌에 대한 2010년 국민의식 조사결과, 2010

삶의 질에 대한 만족도의 경우도 농업인이 12.6%로 도시인의 26.9%에 비해 상당히 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 3-3〉 삶의 질 만족도 비교

| 구 분 | 2006 | 2008 | 2010 |
|-----|-------|-------|-------|
| 도시민 | 14.8% | 19.3% | 26.9% |
| 농업인 | 9.3% | 13.1% | 12.6% |

자료: 한국농촌경제연구원, 농업농촌에 대한 2010년 국민의식 조사결과, 2010

3) 농어촌 활력창출의 주체는 사람

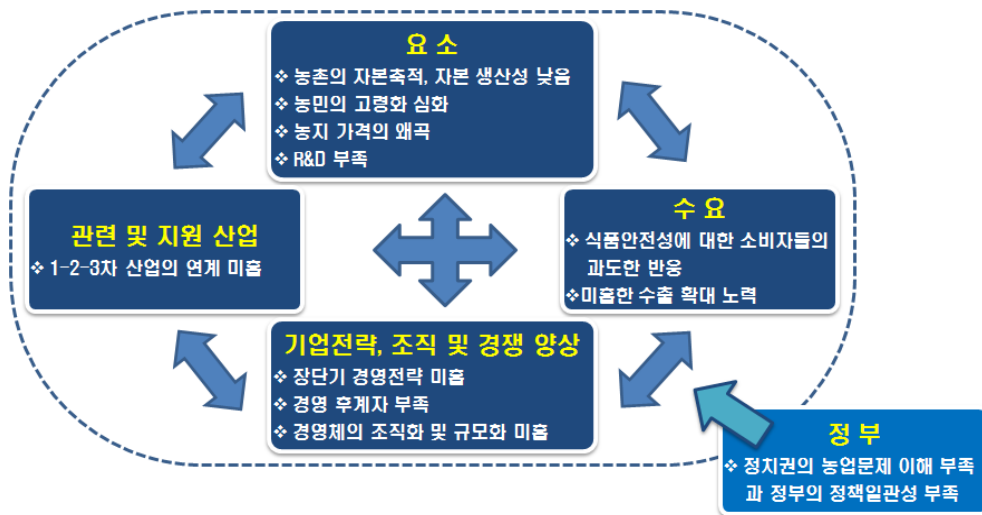
과거 새마을운동의 성공요인 중 중요한 부분도 바로 지도자의 육성과 관리라고 평가되고 있다. 당시 정부는 새마을운동의 원활한 추진을 위해서 새마을지도자라는 자리를 마련함으로써 지도력과 추진력을 갖춘 정예인력을 양성하고자 하여 새마을운동을 주도해 나가게 의도하였으며, 새마을운동이 성공적으로 지속될 수 있었던 요인 중 하나는 새마을지도자의 활기와 창의력이었으며, 농촌 새마을운동의 성공 여부는 마을 단위 새마을지도자의 지도역량에 크게 좌우되었다.

농어촌에 활력을 불어넣기 위해서는 제도, 재정 투입 등도 중요하지만 가장 본질적인 것은 농어촌 주민들의 발전에 대한 의지와 관심과 자발적 노력이라고 할 수 있다. 정부에서 아무리 훌륭한 제도를 구축하고 막대한 재정을 투입하더라도 주민들의

자발적인 의지와 노력을 통한 에너지가 없으면 농어촌지역의 활력화는 기대하기가 힘들 것이다.

우리나라 농업의 경쟁력은 잠재적 최대 수준을 100으로 보았을 때 52.8% 수준에 불과한 것으로 조사되었다(한국농촌경제연구원, 2009). 잠재적 수준까지 최대한 높인다면 우리나라 농업은 지금에 비해 2배의 경쟁력을 확보할 수 있다. 이를 달성하기 위해서는 무엇보다도 정예인력의 발굴과 육성이 필요하다.

<그림 3-3> 농업경쟁력 저해요인



일본에서도 농촌지역 활성화의 요체를 인작(人作), 토작(土作), 촌작(村作)의 3작으로 본다. 인재를 양성하고(人作), 땅심을 높이고(土作), 그래야 지역이 활성화(村作)된다는 뜻인데, 농촌활력화를 위해서는 사람의 역할을 제일 첫 번째 요소로 강조하고 있다.

3. 현대 농어촌 활력화를 위한 정예인력의 역할

1) 정예인력과 리더십의 개념

가. 리더십의 정의

리더십은 “공동의 목표를 이뤄낼 수 있도록 구성원이 그에 걸맞은 행동을 취할 수

있도록 유도하는 과정”이라고 정의된다. 이와 같은 정의는 다음과 같은 세 가지 조건을 전제로 한다. 첫째, 리더십은 관계에서만 발휘되는 것이다. 둘째, 리더십은 과정이다. 공동체 혹은 조직을 리드하기 위해서는 리더는 무엇인가를 해야만 한다. 셋째, 리더십이 요구하는 것은 타인에게 어떠한 행동을 취하도록 유도하는 것이다. 즉, 리더십은 관계 안에서 정의되는 것이며, 진정한 리더들은 조직의 사람들과 어떻게 관계 맺고 영감을 주는지에 대해 알고 있다는 것을 의미하기도 한다.

John Gardner에 의하면 리더십은 권위를 가지고 있는 것보다 그 이상의 의미이다. 공식적인 권위와 자리는 리더십을 촉매 하는 매개가 될 수 있지만 어떤 사람을 리더로 만들기에 충분한 조건이 되는 것은 아니다. 리더들은 조직원이 조직의 목적을 위해 행동해 갈 수 있도록 다양한 방식 안에서 행동을 유도해야 한다. 가령 리더 본인의 권위를 이용한다거나 목표 정립, 보상과 처벌, 조직 재정립, 팀 빌딩, 비전 제시, 모델링 등의 방법을 사용하는 방식이다.

나. 리더의 역할

Doris K. Goodwin은 미국 대통령의 리더십 연구에서 리더십의 10가지 원리를 다음과 같이 언급하였다.

- 타이밍이 전부다.
- 당신의 영광을 남과 나눈다면 모든 것이 가능하다.
- 신뢰란 일단 무너지면 좀처럼 회복되지 않는다.
- 리더십이란 관계를 만들어가는 기술이다.
- 리더는 자신의 실수로부터 배운다.
- 자신감을 다른 사람에게까지 확산할 수 있어야 한다.
- 효과적 협력관계를 위해서는 상대방에 대한 헌신이 필요하다.
- 리더는 자신을 알아야 하고 힘을 얻을 수 있는 원천을 알아야 한다.
- 리더는 재능 있는 사람을 찾아내야 한다.
- 언어는 리더의 가장 강력한 도구이다.

행동과학자 P. Pigors는 리더(LEADER)의 역할을 다음과 같이 조명하였다.

- L : listen 잘 듣는다, 경청한다.
- E : educate 또는 explain 교육한다, 설명한다.
- A : assist 도와준다.
- D : discuss 상의한다, 토의한다.

- E : evaluate 평가한다.
- R : respond 책임진다.

한편, 21세기형 新인재가 갖추어야 할 자질로 감수성, 신뢰성, 가치관, 도덕성, 창조성, 협동공존성 등이 요구되고 있다.

- 변화지수(Change Quotient) : 환경변화를 읽어내는 능력, 변화에 대한 민감성.
- 정보지수(Intelligence Quotient) : 정보력과 학습능력.
- 감성지수(Emotion Quotient) : 자신의 감정을 이해하고 조절하는 능력, 감성력의 성숙 정도.
- 사회성지수(Social Quotient) : 함께 어울리는 능력, 팀워크에 기여하는 능력.
- 전문성지수(Professional Quotient) : 다른 사람과 차별화된 특정 분야의 능력, 기술.
- 도덕지수(Moral Quotient) : 거짓말하지 않고 올바르게 살아가는 자세, 가치관, 양심.

21세기가 추구하는 인간형으로는 부드럽고 어울리기를 좋아하며 지성적이고 인간관계가 좋아서 팀워크를 잘 살려나가는 인간형(돌고래형)인 반면, 말없이 피땀 흘려 일하는 황소형, 시키는 것만 처리하는 로봇형, 안전만 생각하는 조개형, 잔피에 밝은 여우형, 스피드가 부족한 거북이형, 독단 독선적이며 공격적인 상어형 등은 21세기 도태형으로 간주되고 있다.

다. 농어촌 정예인력의 정의

정예농업인력은 우수하고 골라 뽑은 농업인력이라는 의미로 해석하고 있으며(강대구 외 2인, 2004: 7), '전문적인 교육, 충분한 영농기술, 일정한 영농기반, 경영능력을 갖춘 사람으로서 지역 농업을 선도할 수 있는 자'(민승규, 1997: 7-12)로 규정되기도 한다.

유사한 용어로는 '전문인력'이라는 용어가 있는데, '농업을 전문적으로 하여 농업으로 하여금 완전한 직업이 되며, 농업기술개발과 농업생산가공 및 유통 활동을 통하여 생활기반을 다져야 할 인력'(정명채 외 2인, 1991: 8)으로 규정하여 '농업직업인으로서 농업기술개발, 생산가공, 유통활동의 영위자'라는 의미를 포함하고 있다.

본 연구에서는 농어촌 정예인력을 다음과 같이 정의한다. "정예인력은 침체된 농어촌지역에 활력화를 선도할 수 있는 중추인력을 말한다. 정예인력은, 현 농어촌의

대내외적 상황을 고려할 때 농어촌주민들에게 요구되는 정신적 덕목인 자존/자긍심과 자신감을 심어주고, 주민 간의 협력과 협동을 유도하며, 주민들의 농어촌 어메니티(amenity)에 대한 인식을 갖도록 하는데 앞장서야 한다. 정예인력은 농어촌 지역의 경제적 지위 향상을 위해 충만한 경영자적 마인드를 바탕으로 마을 단위의 커뮤니티 비즈니스를 비롯한 주민 공동사업을 활성화할 수 있는 능력과 의지를 갖춘 자이다'

2) 과거 새마을운동에서의 정예인력¹⁰⁾

가. 새마을운동의 기본정신

새마을운동은 한마디로 가난에서 벗어나기 위한 '잘살기 운동'이다. 최소한 사람답게 먹고, 입고, 안전하고, 편안한 집에 살며, 병이 나면 제대로 치료하고 아이들은 제대로 교육시키고 도시가 부럽지 않는 문화적인 생활을 누리자고 하는 운동이다. 혼자만이 아니라 우리 동네가 잘 살고, 우리나라가 잘 살자, 그것을 자신의 힘으로 정당하게, 남에게 기대거나 해치지 말고, 해내자는 운동이다. 혼자서는 할 수 없으며 공동의 목표를 가진 노동공동체이자 생활공동체인 마을이 스스로 단결하여 서로 도우며 나서야 하는 성격을 지향하였다.

새마을운동의 이념은 더불어 살아가는 공동체 건설이다. 즉, 나 혼자만이 아니라 내 이웃, 우리 모두가 함께 더불어 잘 살자는 것이며 궁극적으로 물질적 풍요는 물론 정신적 풍요를 누릴 수 있는 마을을 만들자는 것이다. 새마을운동의 정신은 근면(diligence), 자조(self-help), 협동(cooperation)이다.

나. 새마을지도자의 역할과 육성

정부는 새마을지도자라는 자리를 마련함으로써 지도력과 추진력을 갖춘 정예인력을 양성하고자 하여 새마을운동을 주도해 나가게 의도하였는데, 새마을운동이 성공적으로 지속될 수 있었던 요인 중 하나는 새마을지도자의 활기와 창의력이었으며, 농촌 새마을운동의 성공 여부는 마을 단위 새마을지도자의 지도역량에 크게 좌우되었다. 기존의 유급 임명적인 이장과는 달리 주민들의 선출에 의한 30대 청년층 위주의 무급직을 원칙으로 하였으며, 부녀지도자도 별도로 두었다.

10) 새마을운동중앙회, 「한국의 새마을운동」 (2005)에서 인용하였음.

〈그림 3-4〉 새마을 지도자 선출



새마을지도자들의 역할이 농촌 새마을운동에 결정적인 영향을 미치므로 새마을운동을 지속적으로 전개하기 위해서는 농촌 새마을지도자의 후계자 육성을 위한 교육이 절대적으로 요청되었다. 새마을지도자들은 1~2주간 연수원에서 엄격한 조건 하에 지내면서 성공사례의 상호교환에 중점을 둔 과정을 이수하였다. 자기희생의 미덕과 올바른 본보기를 보여 다른 지도자들을 계도하는데 중점을 두고 새마을운동에 헌신적인 참여를 유도하였으며, 기술적 측면보다는 의욕과 확신을 불어 넣는데 교육의 중점을 두었다. 중요한 것은 그들이 사회지도층 인사들과의 훈련과 접촉을 통하여 상당한 긍지를 갖게 되었다는 사실이다. 지역사회의 존경을 받으려는 의욕은 한국적 풍토에서 분명히 효과적인 자극제였다.

주목할 만한 것은 농어촌후계자 육성사업과 새마을지도자를 연계시켜 농어촌후계자 육성사업에 참여하는 젊은 인력들을 장차 새마을지도자로 육성하는 제도적 장치가 고려되었다는 점이다. 1980년 시작된 농어촌후계자 육성사업은 당시 큰 성과를 거두고 있었다. 중공업화 정책으로 인하여 공업고교는 증가되었지만 농업고교는 오히려 갈수록 감소되고 있었다. 따라서 농업고교에 대한 정부의 육성정책을 더욱 강화함과 동시에 농업고교 졸업대상자 가운데 영농정착을 희망하는 학생은 농촌 새마을후계자로 이들에게 국가적 차원에서 집중적으로 지원하는 것은 바람직한 제도라고 할 수 있다.

영농희망 학생에 대하여 재학기간 중 새마을교육을 이수시키고 방학기간 또는 실습기간에 우수 농촌 새마을지도자와 지도함으로써 장차 새마을지도자로서의 자질을 제고시킬 수 있었다.

다. 새마을운동의 정신적 성과와 요인

새마을운동은 교육수준의 향상, 문화생활수준의 향상 등과 같은 가시적 차원에서 의 성과도 있었지만 농촌주민들의 민주역량 향상과 여성지위 향상과 같은 질적인 측면에서도 상당한 진전이 있었다. 특히, 농촌주민들이 공통문제에 관심을 갖고 스스로 해결하게 되고, 새마을지도자라고 하는 자신에게 성실하고 이웃에 묵묵히 봉사하는 새로운 유형의 지도자가 출현하게 되었다.

또한 자조·자립·협동, 신뢰와 협조, 진취적이고 과학적인 태도, 인보(隣保), 실리(實利) 등의 정신적인 측면에서 괄목할만한 긍정적인 변화가 이루어졌다¹¹⁾.

혁신과정에서는 처음에 혁신적 태도와 행동을 갖춘 창발(創發)적 혁신자가 필요하고 뒤이어 그 혁신자의 권고와 수범에 따르는 혁신 모방자가 나타난다. 새마을운동의 성공에는 새마을지도자의 등장과 동조자의 광범위한 확산이 중요한 요인으로 작용했다.

3) 농어촌 활력화를 위한 정예인력의 역할

가. 새마을운동 당시와의 상황 변화

현재의 농어촌 상황은 새마을운동 당시의 농어촌 상황에 비해서 외부적 환경과 내부적 요인으로 인해 여러 측면에서 변화가 진행되어 왔다. 우리나라 농어촌 활력화를 선도할 정예인력을 비롯한 농어촌 주민들에게 요구되는 정신적 요소는 이러한 시대적 상황 변화에 기초하여 도출되어야 할 것이다.

작금의 농어촌은 경제적인 상황이나 생활환경의 측면에서는 과거에 비해 월등한 진전이 이루어져 왔다. 하지만 도시와의 격차는 과거에 비해 더욱 커져 도시의 비교열위가 심화되었다고 할 수 있으며, 이는 농어촌주민들의 도시에 대한 상대적 박탈감을 유발하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 따라서 이들로 하여금 물질적인 요소에 대한 열등의식을 극복할 수 있도록 하는 정신적 자신감 내지는 농촌에 대한 자존심과 자긍심을 고취시키는 것이 필요하다.

농어촌의 주산업인 농업의 구조가 과거에 비해 복잡하고 다양해졌다. 수도작과 일

11) 새마을운동이 국민정신에 미친 효과는 1970~1975년 사이 변화에 대한 실증연구에서 확인된다. 자조·자립 정신상태 면에서는 1970년에는 반수 가량(52.0%)의 주민이 긍정적이었으나, 1975년에는 82.0%나 되는 주민이 열심히 일하고 앞서 가려는 의욕이 강해졌고 마을주민들의 자조·협동 정도는 47.4%에서 76.2%로 같은 기간 동안에 크게 향상되었다. 주민 상호간의 신뢰와 협조 상태도 크게 나아졌다. 마을 사람들은 서로를 신뢰하고 어려운 문제가 있으면 논의하고 도와주려 한다고 판단하는 사람 수가 54.2%에서 75.0%로 증가했다(새마을운동중앙회, 2005, 한국의 새마을운동: 50).

3. 현대 농어촌 활력화를 위한 정예인력의 역할

부 발작물 위주의 단순한 농업구조에서, 품목이 다양해지고 동시에 전문화되었다. 또한 과거에는 자급 위주의 영세농(subsistence farming)이었던 것이, 지금은 규모의 차이는 있지만 대부분의 농가가 시장판매를 통해 이윤을 추구하는 상업농을 지향하고 있다. 따라서 다양한 품목의 생산을 위한 기술적 전문지식과 정보도 중요하며, 시장 환경에 잘 적응하고 변화에 능동적으로 대처하여 이윤을 확보할 수 있는 경영능력이 무엇보다도 중요한 요인이다.

과거의 우리 농촌사회는 농경사회에서의 협업 활동을 통해 인간적 교류가 확대되어 이웃사촌이라는 공동체 의식과 행동양식으로 발전되어 왔으며, 이는 단순한 지역 공동체가 아닌 하나의 생활공동체로서 이웃의 기쁨과 아픔을 함께 나누며 지역의 문제를 함께 해결해 나가는 미덕과 전통이 생활문화로 자리 잡아 왔다. 하지만 급속한 범국가적 산업화의 진전과 함께 농촌주민들의 의식구조도 자본주의화 되고 비례 개인주의 성향이 팽배해졌다. 따라서 농촌주민들에게 농촌사회에 내재되어 있는 공동체의식과 동질감을 회복하게 해주는 것이 중요하다. 공동체의식을 회복하여 이를 마을주민 간의 협동정신으로 발전시켜 지역발전의 동력으로 삼을 필요가 있다.

〈표 3-4〉 새마을운동 당시와 현재의 농어촌 상황 비교

| 구 분 | 새마을운동 당시 | 현 재 |
|----------|-------------------|---------------------------------------|
| 경제상황 | 절대 빈곤 | 상당한 수준으로 개선 |
| 생활환경 | 절대적 열악, 낙후 | 상당한 수준으로 개선 |
| 농업생산구조 | 수도작(벼) 위주의 단순한 구조 | 품목 다양화 또는 전문화 |
| 농가경영형태 | 자급 위주의 생계농 | 규모화된 상업농 지향 |
| 농산물시장 여건 | 시장에서의 경쟁의식 희박 | 다양한 브랜드의 국내농산물 + 해외 농산물→경쟁 심화 |
| 소득원 | 주로 벼농사 | 다양한 품목/농외소득 증가 |
| 인적 자원 | 유휴노동력 과다 | 노동력 부족 |
| 연령 구조 | 청·장년층 중심 | 심각한 고령화 |
| 정신(의식) | 강한 공동체의식/인간적 교류 | 개인주의화/자본주의화 |
| 도시와의 비교 | 도시와 농촌 모두 저개발 | 도시에 대한 비교열위 심화 (농가소득이 도시의 67%* 수준) |

주) * : 2010년 기준

나. 현 시점에서 농어촌에 필요한 정신적 덕목

① 자존/자긍심

지금의 농어촌주민들은 도시지역 주민들에 비해 저소득, 열악한 생활환경 등의 상대적 열위로 인한 상대적 박탈감(relative deprivation)을 느끼고 있으며, 심각한 자괴감과 패배의식에 빠져 있다. 이들에게 물질적인 요소에 대한 열등의식을 극복할 수 있도록 하는 정신적 자신감 내지는 농촌에 대한 자존심과 자긍심을 고취시키는 것이 필요하다.

농촌 자체에 대한 자긍심을 갖게 하는 것이 중요하다. 비록 경제적, 물질적으로는 도시에 비해 뒤쳐져 있지만, 쾌적하고 조용하고 깨끗한 환경과 우리 전통 문화와 역사를 품고 있는 곳이라는 생각을 바탕으로 자긍심을 일깨워 주어야 한다. 또한 농어촌이 보유하고 있는 환경, 문화역사 자원에 대한 중요성, 농업과 농촌이 수행하는 다원적 기능(multifunctionality)의 국가적 차원에서의 중요성, 국토지킴이 또는 국토관리자로서의 역할에 대한 명확하고 올바른 인식을 통해 자부심과 사명감을 갖게 해줄 필요가 있다.

② 자신감

농어촌주민들은, 농업이란 산업이 본질적으로 갖고 있는 구조적인 저성장, 기후 등 불확실한 요인에 의해 불규칙하게 발생하는 농산물가격 파동, 급격한 농산물시장 개방으로 인한 가격하락 등을 겪으며 생업에 대한 의욕과 자신감이 상실되어 있다¹²⁾.

농촌지역은 지속적인 이촌·이농 현상으로 인하여 고령화가 심각한 수준에 이르러 65세 이상 경영주 비율이 48.1%에 이를 정도이다. 고령화된 농업인들은 자신감과 의욕이 부족하여 패배주의에 빠져 있다.

농촌주민들에게 가장 필요한 정신적 요소 중 하나는 “하면 된다”라는 자신감이다. 실패를 두려워하지 않고 역경에도 굴하지 않으며 자신을 믿는 마음이 요구된다. 이들에게는 자신이 믿는 바, 염원하는 바를 반드시 이루어낼 수 있다는 ‘자충적(self-fulfilling)’ 자세와 행동이 필요하다.

③ 협력/협동

급속한 산업화의 진전과 함께 농촌주민들의 의식구조도 과거에 비해 자본주의화

12) 한국농촌경제연구원 이 도시민, 농업인들을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 의하면, 국가경제에서 농업이 차지하는 중요성에 대해서 ‘지금까지도 중요했고, 앞으로 중요할 것’이라고 답한 비율이 도시민은 88.4%인데 비해 농업인은 78.8%로 농업인들이 도시민들보다 농업에 대한 중요성을 오히려 낮게 인식하는 것으로 나타났다(한국농촌경제연구원, 2010, 농업·농촌에 대한 2010년 국민의식 조사 결과: 8~9).

되고 개인주의 성향이 팽배해졌다. 이는 농촌지역이 조직화하고 공동으로 대처하여 시장교섭력을 확보하는 데에 장애요인이 되고 있다. 본래 농촌사회는 도시에 비해 상대적으로 구성원들이 동질적이며 주민들 간의 공동체 의식이 강한 특성이 있다. 이들에게 내재되어 있는 공동체 의식과 동질감을 회복하여 이를 마을주민 간의 협동정신으로 발전시켜 지역발전의 동력으로 삼을 필요가 있다.

농산물시장은 공산품시장과는 달리 공급자(생산자)들의 수가 매우 많은 완전경쟁시장에 가까운 구조이므로 개별 농업인들의 시장교섭력(bargaining power)이 매우 취약할 수밖에 없다. 개별적인 생산 및 판매로는 시장에서의 교섭력 확보에 한계가 있다. 따라서 지역 혹은 품목 단위로 협력하여 시장에 공동으로 대처하여 시장지배력을 확보할 필요가 있다.

농촌마을에서 농촌관광 등을 통한 농외소득의 증대를 위한 사업을 시행함에 있어서도 주민들 간의 협동정신이 성공에 중요한 요소이다. 마을공동체를 구성하고 있는 다양한 계층들의 적절한 역할분담이 필요하고 이를 리드하고 조정하는 주체가 있어야 한다.

④ 경영의식

과거의 단순한 품목 중심의 생산구조와 자급 위주의 생계농 형태에 익숙해 있는 농업인들은 주로 생산 측면에만 관심이 있다. 정부의 기술지원도 주로 증산과 병충해 방지를 위주로 하는 생산기술에 초점이 맞추어져 있었다. 생산된 농산물의 판매와 마케팅에는 생산에 비해 상대적으로 소홀히 하고 있는 것이 현실이다.

하지만 품목이 다양화, 전문화되어 수많은 브랜드의 농산물이 출현하고 값싼 해외 농산물과 경쟁해야 하는 시장여건을 고려할 때, 농업인들이 이제는 이윤을 추구하는 기업가로서의 경영의식이 함양되어야 할 것이다. 수익을 추구하는 상업농으로서 성공하기 위해서는 기업경영의 마인드를 바탕으로 장부를 기록하고 시장을 철저히 조사, 분석하고 마케팅에 전력하는 자세가 필수적으로 요구되는 것이다. 또한 농업을 첨단화하여 이를 바탕으로 고수익 농산물을 생산, 수출할 수 있는 능력을 갖추어야 할 것이다.

⑤ 농업·농촌의 다원적 기능 및 문화역사 자원의 중요성에 대한 인식

수려한 경관, 깨끗한 물과 공기 등을 비롯한, 농어촌이 보유하고 있는 환경자원의 중요성은 아무리 강조해도 과장되지 않는다. 이는 농어촌 주민들뿐 아니라 도시민들도 모두 함께 지키고 보전하여 지속가능한 상태로 유지하여야 한다.

농촌지역에는 우리 고유의 문화역사 자원이 많이 남아있다. 이들 문화역사 자원은 우리 민족의 정체성을 담보하는 것으로, 적극적으로 보전하여 젊은 세대들에게 가르치고 후손들에게 물려줘야 할 귀중한 자원이다.

농업과 농촌은 식량을 공급하는 기능 외에도 환경보전, 농촌경관 제공, 농촌활력 제공, 전통문화 유지 계승 및 식량 안보 등에 기여한다. 이러한 기능들을 농업·농촌의 다원적 기능¹³⁾이라 하며 외부경제 효과로서 사회적 후생을 증진시킨다.

이러한 것들은 농업과 농촌이 도시에 비해 비교우위를 누릴 수 있는 귀중한 자산들이다. 하지만 정작 이러한 귀중한 자원의 주인이라 할 수 있는 농어촌 주민들은 농어촌 환경 및 문화역사 자원과 다원적 기능의 중요성에 대한 개념과 인식이 오히려 도시민들보다 희박한 것으로 보인다¹⁴⁾.

이는 고령화 등으로 인한 무관심과 무개념에서 비롯된다고 볼 때, 이들 농어촌주민들에게 이러한 가치에 대한 중요성에 대해 적극적으로 인식시키고 이러한 것들을 자랑스럽게 여기며 스스로 지켜나가게 하는 것이 매우 필요하다.

다. 농어촌지역 정예인력의 역할

① 정신적 지도자 역할(협력, 갈등조정, 화해, 친목도모)

현재 농어촌주민들은 소득, 생활환경 측면에 있어서 도시에 대한 상대적 박탈감을 느끼고 있고, 심한 자괴감과 패배의식에 빠져 있으며, 농업의 대내외적 환경이 어려워짐에 따라 생업에 대한 의욕과 자신감을 점차 잃어가고 있다. 또한, 산업화의 진전에 따라 농어촌지역이 갖고 있는 본연의 동질성과 공동체 의식이 과거에 비해 많이 희석되어 오히려 자본주의화 되고 개인주의 성향이 팽배해졌다.

농어촌지역 정예인력의 역할 중 가장 첫 번째 요소는 농어촌지역 주민들이 물질적인 측면에 대해 느끼고 있는 열등의식과 패배의식을 극복할 수 있도록 정신적으로 이끌어나가는 것이라 할 수 있다. 이들이 자신감을 갖고 농어촌지역에 대한 자존심과 자긍심을 가질 수 있도록 하며, 서로 협력하게 리드하는 역할이 필요하다. 한편, 지역사회의 갈등을 조정, 해소하여 화해를 유도하고 친목을 적극적으로 도모하는 분

13) 농촌진흥청에서는 농업·농촌의 구체적인 다원적 기능을 다음과 같이 10가지로 제시하였다. 즉, 식량 공급 기능, 수자원 함양 기능, 국민 정서의 순화 기능, 환경 교육의 기능, 아름다운 경관 제공, 대기를 정화시키는 기능, 생태계 유지 기능, 토양유실 및 홍수방지 기능, 서식처로서의 기능, 그린벨트로서의 기능이다.

14) 이에 대해 객관적으로 확인할 수 있는 자료는 없으나, 참고로 한국농촌경제연구원의 설문조사 결과를 보면, 농업·농촌의 공익적 가치에 대해 높게 인식하고 있는 도시민들의 비율이 55.9%로 나타났다(한국농촌경제연구원, 2010, 농업·농촌에 대한 2010년 국민의식 조사 결과: 15).

위기를 조성하는 리더의 역할이 가장 먼저 필요하다.

② 마을기업의 경영자 역할

농어촌지역의 활력화를 위해서는 무엇보다도 경제적인 개선이 선행되어야 한다. 소득이 증대되어야 하고 일자리가 늘어나야 한다. 이를 위해서는 주민들 각자 생산성을 높이고 생산물의 품질 차별화를 위한 노력도 중요하지만 공급자가 다수인 농산물시장의 구조상 개별적인 노력으로는 한계가 있다.

농어촌지역의 정예인력은 기업 개념으로 접근하여 개별 농가를 집단화하여 마을기업을 조직하고 이를 경영할 수 있는 최고경영자로서의 역할을 담당해야 한다. 최근 중앙정부에서는 고용창출과 지역활성화를 위한 새로운 주체로서 사회적 기업 혹은 이와 유사한 정책을 경쟁적으로 시행하고 있다¹⁵⁾. 이를 위해서는 특산 농산물, 관광 자원, 문화역사자원 등의 지역의 경쟁력 있는 자원을 발굴하여 이를 상품화하고 가공 및 마케팅을 통해 부가가치를 최대화함으로써 주민소득 증대를 달성할 수 있는 역할이 요구된다.

품목이 다양화, 전문화되어 수많은 브랜드의 농산물이 출현하고 값싼 해외 농산물과 경쟁해야 하는 시장여건을 고려할 때, 기업경영자로서의 자질을 갖추기 위해서는 기업경영의 마인드를 바탕으로 체계적이고 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 시장을 조사, 분석하고 판매와 마케팅에 주력하는 자세가 필요하다. 특히 농어촌이 지역 사회공동기업(community business)을 통해 전국적 시장경제체제와 맞물려 활력을 창출하기 위해서는 마을 지도자의 경영 지도력이 필요하다.

③ 고수익의 첨단농업을 선도하는 역할

농업 구조가 과거에 비해 복잡해지고 다양해져 감에 따라 기존 농업생산과 판매로는 농업소득의 창출에 한계가 있다. 더군다나 우리나라 농업은 급속한 시장개방으로 인해 어려움을 겪고 있다. 이를 극복하기 위해서는 농업 및 다른 분야에서 일어나고 있는 환경변화에 능동적으로 대응하면서 경쟁력 있는 농업으로 전환해야 한다. 대단위 첨단 농작물 재배단지를 설치함으로써 경쟁력 있는 농산물 생산을 통한 고수익을 창출할 수 있다. 이제 농업도 아이디어와 기술을 접목하여 새로운 수요를 만들어 나

15) 고용노동부에서는 기존의 '사회적기업' 육성사업을 농어촌지역까지 확장하기 위해서 노력하고 있으며, 농식품부는 올해부터 2015년까지 3,000개의 농어촌공동회사를 육성할 계획이고, 행정안전부에서는 작년(184개)에 이어 올해에도 500개의 '자립형 지역공동체(마을기업)' 육성사업을 시행할 예정이며, 다른 중앙부처에서도 커뮤니티 비즈니스 시범사업을 추진하고 있다.

가야 할 것이다.

고수익의 첨단농업을 구축하기 위해서는 아이디어와 기술과 정예인력의 경영능력과 사고방식이 요구된다. 고부가가치 첨단농업 비즈니스는 환경농산물, 화훼, 건강식품, 생약 등 미래의 시장이 유망하고 경쟁력 확보가 가능한 분야를 중심으로 육성하며, 인터넷, 문화, 관광 등을 접목하여 농업의 가치와 경쟁력을 높이는 것이 바람직하다. 농어촌의 정예인력은 지역의 농어업에 이러한 새 바람을 일으켜 경쟁력 있는 고수익 첨단농업을 구축하여 새로운 시장을 개척하고 해외에 수출까지도 가능케 하는 역할이 기대된다.

④ 변화/혁신의 주도자 역할

농업 분야도 이제는 외부환경의 변화를 적극적으로 수용하여 이를 채택하여야 한다. 하지만 개인들이 모두 처음부터 변화를 수용하고 혁신적인 태도와 행동을 나타내기를 기대하기는 어렵다. 그 가운데 혁신을 창발 하는 혁신자가 나타나고 뒤이어 그 혁신자를 따르는 혁신 모방자가 나타나기 마련이다. 농어촌지역의 정예인력은 이러한 혁신자의 역할도 담당하여야 한다.

특히 급속히 변화하는 정보기술(IT: information technology), 생명공학기술(BT: bio technology) 등을 먼저 흡수하여 농산위에 접목하여 주민들에게 보급하고 전파하려는 자세와 의욕이 요구된다.

⑤ 농어촌지역 문화의 보전·창조자 역할

농어촌지역에는 우리 고유의 자랑스러운 문화역사 자원이 많이 남아있다. 이들 문화역사 자원은 우리 민족의 정체성을 담보하는 것으로, 적극적으로 보전하여 젊은 세대들에게 가르치고 후손들에게 물려줘야 할 귀중한 자원이다. 이러한 것들은 농업과 농촌이 도시에 비해 비교우위를 누릴 수 있는 귀중한 자산들이다.

이러한 소중한 농어촌지역문화의 가치에 대한 농어촌주민들의 인식은 예상 외로 낮은 것으로 보인다. 따라서 농어촌지역의 정예인력은 농어촌지역 문화의 가치를 제대로 인식하고 이를 잘 보전하여 후대에 계승하며, 이에 그치지 않고 농어촌지역의 새로운 문화를 창조하는 데에 선도적인 역할을 담당하여야 한다.

⑥ 외부 네트워크와의 연결자 역할

농어촌지역의 활력화는 더 이상 지역주민들의 힘에 의해서만 달성되기는 어렵다.

물론 내발적인 발전 노력이 가장 선행되어야 하지만 외부의 전문가, 지방자치단체, 중앙정부, 도시 소비자, 기타 이해당사자들과의 긴밀한 네트워크를 구축하여 이들과의 상호 보완적이고 유기적인 연계를 통해 보다 완성도 높은 농어촌 활력화를 기대할 수 있다.

농어촌 정예인력은 이러한 외부 네트워크와 지역을 연결시켜 주는 연결자의 역할을 잘 수행해야 한다. 이들은 외부 네트워크와의 교류 과정에서 주민들로부터 지역의 대표성을 위임받아, 이를 공정하고 효율적으로 집행하여야 할 것이다.

4) 잠재적 정예인력 계층

가. 기존의 지도계층

이장, 새마을지도자, 개발추진위원장, 부녀회장, 청년회장 등 지역에서 리더로서의 역할을 이미 하고 있는 기존의 정예인력이 포함된다. 이들 계층은 농어촌지역 활력화의 핵심적 역할을 담당해야 하는 중추 계층이라 할 수 있으며, 누구보다도 지역의 문제점들을 잘 파악하고 있으며 이에 대한 해결방안도 이들을 중심으로 도출될 것이다. 아직도 우리 농어촌엔 과거 성공에 대한 자긍심이 풍만한 새마을지도자가 활동 중에 있고, 새로운 활력과 관련한 자생조직이 존재하고 있다. 이러한 마을지도자 잠재인력을 적절하게 연결하고 농어촌 활력창출과 연계하는 정책수단이 마련된다면 농어촌에 새로운 활력을 불어넣을 수 있을 것이다.

나. 귀촌·귀농자

도시 은퇴자를 포함한 귀촌·귀농자 중 터망 있고 과거의 경력 상 지역활력화에 기여할 것으로 기대되는 계층으로, 전문인, 예술인, 전직 기업인 등이 포함된다. 이들은 침체된 농어촌에 새로운 문화와 정서를 전달하여 활력화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 이들 계층이 기존의 주민들과 어떻게 잘 융화하고 화합할 것인가에 따라 이들이 농어촌 활력화에 기여하는 정도는 매우 큰 차이를 보일 것이다.

다. 재능기부자

재능기부(talent donation)란 개인이 갖고 있는 재능을 개인의 이익이나 개술개발에만 사용하지 않고 이를 활용해 사회에 기여하는 새로운 기부형태를 일컫는다. 즉 개인이 가진 재능을 사회단체 또는 공공기관 등에 기부하여 사회에 공헌하는 것이다.

농어촌에 관심이 있는 도시민 중 재능기부자를 확보하여 이들로 하여금 각자 보유한 재능을 농어촌 지역에 기부함으로써 농어촌 활력화에 공헌할 수 있는 기회를 제공한다. 도시민이 농어촌 활력화 과정에 기부할 수 있는 재능의 분야와 형태는 매우 다양하며, 특히 농어촌 지역에 취약한 문화·예술, 의료, 교육 등의 분야가 외부로부터 지원이 필요한 부분이 될 것이다.

재능기부자들의 적극적인 참여를 유도하기 위해 정부에서는 “스마일 농어촌 재능뱅크(가칭)”를 설립하여 도시의 재능기부자와 이들을 필요로 하는 농어촌지역을 연결시켜 주는 역할을 담당하는 방안도 검토할 수 있다. 또한 현재 시행되고 있는 1사1촌 운동과 연계하여 재능기부 운동을 함께 병행하는 것도 하나의 대안일 수 있다.

라. 농고·농대 졸업생을 포함한 젊은 계층의 농촌 정착 희망자

농고 또는 농대 졸업생 중 농촌에 정착하여 농업에 종사하기를 희망하는 의욕과 능력이 있는 젊은이들과 농학 분야를 전공하지 않았다 하더라도 농업에 관심을 갖고 농촌에 정착하려는 청장년들이 포함된다. 이들의 농촌 정착과 농업 창업은 사회적 문제가 되고 있는 청년실업 문제와 농촌 활력화를 동시에 해결할 수 있는 것으로 국가적으로 대단히 중요한 의미를 갖고 있다.

청장년층의 귀농·귀촌을 적극적으로 유도하기 위해서는 범국민적으로 미래 농산업에 대한 비전 제시가 필요하고 이들의 귀농·귀촌에 대한 실질적인 지원정책이 필요하다.

마. 여성계층(외국이주여성 포함)

사회 전 분야에서 그동안 침잠되어 있던 여성인력들의 잠재력이 빠른 속도로 활동영역을 넓혀가고 있으며, 그 능력을 인정받고 있다. 일부 농촌지역에서도 여성들의 리더로서의 성공적인 활동 사례가 보고되고 있으며, 향후에는 이들 여성 리더들의 역할이 더욱 중요해질 전망이다.

외국에서 한국 농촌으로 이주한 여성계층인, 소위 ‘다문화가정’의 주부들도 농어촌 활력화에 기여할 수 있는 여지가 충분히 있다. 이들이 보유하고 있는 언어, 문화의 측면의 특성을 활용한다면 침체된 농어촌지역에 활력을 불어넣을 수 있는 요소가 될 수 있다¹⁶⁾.

16) 한국농촌경제연구원의 조사결과에 의하면, 농촌지역의 마을당 외국인 며느리가 있는 가구 수는 평균 2.1가구이며, 최대 60가구인 것으로 나타났다(한국농촌경제연구원, 2010).

제4장 | 농어촌 활력창출의 사례분석

1. 분석의 틀

- 1) 농어촌 활력요소
- 2) 농어촌 활력창출 기제

2. 한국의 농어촌 활력화 정책

- 1) 새마을운동의 성과와 과제
- 2) 사회 경제적 측면에서의 효과
- 2) 농어촌 개발 및 농업정책 개관

3. 외국의 농어촌 활력화 정책

- 1) 유럽연합(EU)의 농어촌 활력화 정책
- 2) 일본의 농어촌 활력화 정책
- 3) 미국의 농어촌 활력화 정책
- 4) 중국의 농어촌 활력화 정책
- 5) 기타 해외 사례

4. 농어촌 활력화 정책사례의 시사점 및 농어촌 활력의 유형화 모색

- 1) 농어촌 활력화 정책 사례분석을 통해 정책시사점 도출
- 2) 구체적인 정책과 연계되어 있는 농어촌 활력의 유형화 시도
- 3) 새마을운동 경험과 농어촌 활력화의 정책방향

제 4 장 농어촌 활력창출의 사례분석

1. 분석의 틀

1) 농어촌 활력요소

농어촌이 활력을 잃었다는 징후는 경제적 측면, 사회적 측면, 문화적 측면, 환경적 측면 등 다양한 분야에 걸쳐 나타난다. 우선 경제적 측면에서 농어촌의 활력을 접근할 경우, 노동력, 자본, 정보, 의사결정 등 생산요소의 유출을 들 수 있다. 농어촌의 경제는 공간을 이동하면서 서로 결합하여 부가가치를 창출하는 유동적 생산요소의 흐름방향과 속도에 따라 다른 양상을 보인다.

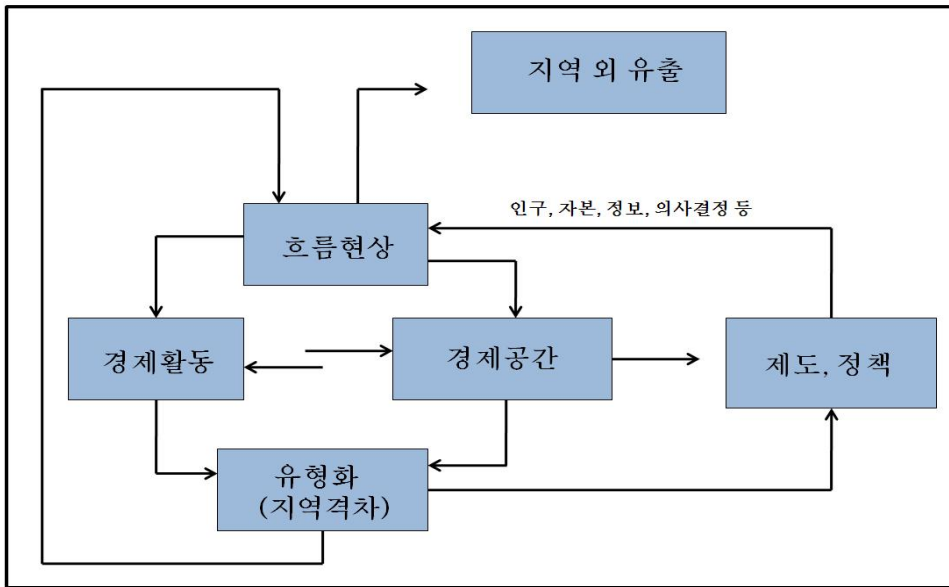
농어촌의 지역경제 활성화 접근논리는 경제활동과 경제공간과의 상호작용과정에서 도출될 수 있다. 이러한 상호작용과정은 개별 기업의 입지행태를 중심으로 이루어진다. 즉, 인간의 경제활동은 ‘무엇을 얼마만큼’, ‘어떻게’, ‘누구를 위해’ 생산할 것인가 하는 문제뿐만 아니라 ‘어디서’라는 입지(location) 측면에서 접근될 수 있다. 어떠한 공간조건에서 가능한 경제활동의 내용과 규모를 분석해낼 수 있다면 그와 관련한 공간변수, 예를 들면 도로, 항만, 상하수도, 주택, 공업용지를 조작함으로써 당해 지역의 경제활동을 활성화할 수 있을 것이다(소진광, 2006: 3). 지방정부 입장에서는 교육 여건, 도로, 공업단지, 각종 편의시설 등 공간변수를 조작하여 유리한 생산요소를 가능한 한 많이 끌어들이고 다른 지역과의 경쟁에서 비교우위를 확보하려 할 것이다.

지역경제는 공간집적을 통해 누적적으로 반복된다. 인구, 자본, 정보 및 의사결정과 같은 유동적 생산요소는 특정 공간에서 각기 다른 방식으로 결합하여 새로운 경제활동 여건을 조성하게 된다. 생산요소의 흐름현상이 일정 시점에서 특정의 유형, 즉 지역경제의 경관차이(지역격차)로 인지되고, 이것이 규범적 질서를 통해 투영될 때 문제점이 도출되며, 이를 개선 내지 완화, 혹은 극복하기 위해 제도와 연계될 때 이들 인구, 자본, 정보 및 의사결정의 흐름방향과 속도는 새로운 지역경제환경을 조성하게 될 것이다(소진광, 1999). 즉, 경제변동과정과 경제활동패턴은 상호작용관계에 있다.

〈그림 4-1〉은 직접적으로 공간시설을 조작하는 과정과 공간시설 조작에 간접적으로 영향을 미치는 산업부문정책 혹은 비공간정책(aspacial policy), 그리고 시장체계에서 순환하는 경제작동과정을 포함한다. 특히 이러한 지역경제작동과정은 사회 탄력성과 관련되어 있다. 〈그림 4-1〉에서 지역의 경제발전은 인구, 자본, 정보, 의사결정 등 경제활동에 유리한 유동적 생산요소의 흐름방향과 속도로 설명될 수 있다.

농어촌의 발전은 농어촌 안에서 경제활동에 투입될 수 있는 자본, 인구(노동력 원천), 정보 및 의사결정이 유입되고 형성되는 과정으로 설명된다. 이러한 인구, 자본, 정보 및 의사결정 등 유동적 생산요소의 흐름은 유출지역(농어촌)과 유입지역(도시)의 상대적 위상에 달려있다.

〈그림 4-1〉 농어촌 지역경제의 작동체계



자료: 소진광, 2006: 5

〈그림 4-1〉에서 특히 주목해야 할 사항은 특정 지역 안에서 경제순환이 지역 외 유출로 이어지는 과정이다. 인구, 자본, 정보 및 의사결정 등 유동적 생산요소의 흐름방향과 속도는 상대적 위상에 의해 결정되기 때문에 농어촌의 경제적 침체는 도시와의 상호작용과정을 통해 접근되어야 한다.

2) 농어촌 활력창출 기제

농어촌의 활력은 문화활동, 인구구성, 환경조건 등 다양한 분야로 나누어 접근될 수 있다. 인구규모는 새로움을 창출하고 수용하는 능력을 나타낸다. 따라서 인구집적이 큰 도시지역에서는 혁신발생 빈도도 높고, 외부에서 발생한 혁신이 쉽게 정착한다. 결국 도시는 문화창출의 무대이고, 새로운 요소의 경연장과 같다. 이에 비해 농어촌은 인구집적도 작고, 새로움을 추구하는 인력도 부족하다.

인구구성상 농어촌은 변화를 관리할 수 있는 계층이 적다. 이러한 측면에서 농어촌의 활력요소는 인구, 자본, 정보 및 의사결정으로 요약되지만 가장 중요한 요소는 역시 사람이다. 특히 주민들의 근면, 자조, 협동, 창의, 참여 정신과 행태는 이들 활력요소를 결합하고, 조화시키는 등 매개변수 역할을 담당한다. 따라서 농어촌의 활력을 창출하기 위해서는 이들 지역활력의 매개변수를 조작하고, 결합할 수 있는 혁신주도자 혹은 정예인력이 필요하고 이들 지도자, 혁신주도자를 조직하고 지원할 수 있는 제도와 재원이 확보되어야 한다.

2. 한국의 농어촌 활력화 정책

1) 새마을운동의 성과와 과제

근면·자조·협동을 기본 정신으로 하는 새마을운동은 1970년대 농촌개발정책 중 대표적인 사업이며 농촌근대화에 큰 선을 긋는 획기적 사업이었다. 이후 새마을운동은 국내를 넘어 동남아시아, 아프리카 등 저개발국에서 지역개발 및 지역사회개발 모델로서도 각광을 받고 있다. 단기간에 낙후되고 있던 농업 경쟁력을 향상시켰을 뿐만 아니라 시민들의 자율적인 참여를 통하여 자신감과 공동체 의식, 자발적 참여 의식을 회복시켰기 때문이다. 이렇게 전 세계적으로도 좋은 평가를 받고 있는 새마을운동은 농어촌 활력창출 정책의 좋은 사례가 될 수 있다.¹⁷⁾

새마을운동에 대해서는 많은 견해의 차이가 있지만 비교적 전국적으로 이루어졌고 많은 성과를 냈기 때문에 우리나라 농촌개발사업 중에서는 가장 성공적이었다는 평가를 받고 있다. 수많은 농촌정책이 이루어지고 있는 현시점에서 새마을 운동의 성과를 살피고 앞으로의 과제를 모색하여 정책에 반영하는 과정이 필요할 것이다. 먼저 새마을 운동의 성과를 살펴봄에 있어서 그 낱낱을 다 열거하기보다는 가장 핵심이 될 수 있는 것을 추출하여 사회·심리적 측면과 경제적 측면으로 대별하여 고찰하고자 한다.

17) 농촌새마을운동에 대한 평가는 30여년이 지난 지금 크게 엇갈리고 있다. 한편에서는 새마을 운동의 성과와 역사적 의의를 적극적으로 평가하면서 새마을 운동의 부정적 측면에 대해서는 근대화 과정에서 불가피하게 수반되는 부수적 부작용 정도로 취급하고 있는 반면에 다른 한편에서는 새마을운동의 성과를 일정 부분 인정하면서도 새마을 운동이 농업 농촌의 구조적인 문제를 권위주의 체제하의 국민동원운동으로 해결하려 하였다는 점을 강조함으로써 부정적인 평가를 내리고 있다. 새마을운동은 과거 한때의 역사가 아니라 현재 새마을운동중앙회가 「새마을운동조직육성법」에 의해 전국적인 조직망을 갖고 활동하고 있고 새마을운동의 국제화 또한 적극적으로 추진되고 있으므로 현재 진행형이라 할 수 있다. 따라서 새마을운동에 대한 정당한 평가와 ‘국민운동’으로서의 역사적 자리매김을 위해서는 새마을 운동에 대한 재조명이 필요하다.

사회·심리적 측면이라 함은 집단성원의 응집력, 또는 어떤 문제로 인한 일탈이나 분산, 나아가 지도자나 정부, 농민과 지도자 또는 농민과 정부의 상호 관계 속에서 이루어지는 사회·심리적 요인을 말한다. 이러한 점에서 새마을 운동이 주민에게 기여한 점은 아래와 같다.

첫째, 농민의 의식구조의 변화이다. 농민의 의식구조의 변화는 대중매체의 보급, 도시성향 의식구조의 농촌 유입 등에도 기인하지만 새마을 교육에 의한 관의 계몽과 지도의 역할도 크게 작용하였다. 새마을 교육을 받은 새마을 지도자나 자영농가들은 마을 주민에게 다시 제2차적인 교육을 실시하고 개인이나 마을의 발전을 위해 새마을 회의를 개최하였다. 회의를 통해서 새마을 사업을 선정하고 그것을 공동으로 추진 및 수행하는 과정에서 협동정신과 자조정신이 함양되었으며 농민들은 계획된 사업을 성취 했을 때의 성취감을 통해서 긍정적이고 적극적인 사고방식을 갖게 되었다. 또한 새마을 운동은 농민에게 근대화의 신념을 심어 주었고 전통적인 가치관에서 벗어나 보다 합리적인 가치관으로 변화 발전 시켰다. 즉 배타적인 농민의 성향에서 보다 자조적이고 개방적인 성향으로 변화 된 것이다. 뿐만 아니라 과거 전통적인 농업 기술에만 의존해 왔던 구태의연한 영농 기술에서 탈피하여 계획적이고 과학적인 영농을 실천하게 되면서 과학정신도 신장되었다(내무부, 1976: 34-44; 새마을연구회, 1981: 50-55; 서울대학교, 1981: 172-176).

둘째, 생활의식의 변화이다. 새마을 사업 이전의 우리 농촌의 생활은 공동체적 응집에 의한 타에 대한 배타성이 강한 폐쇄성의 생활이었고 보수적이고 권위주의적인 생활윤리가 뿌리 깊게 자리잡고 있었다. 그러나 새마을운동을 통해 폐습과 불합리한 윤리 의식들은 점차적으로 개선되었다. 또한 생산 활동이나 기타 마을 공동의 일을 추진함에 있어서는 협동의 윤리에 입각하여 보다 조직적이고 효율적인 단결정신이 고취되었다. 마을의 공동사업을 추진함에 있어 함께 계획을 세우고 함께 삽을 들어 일함으로 마을 주민 전체는 보람을 느꼈다. 이는 농민으로 하여금 조직의 힘을 알게 했고 보다 큰 단위의 협동이 더 큰 힘을 발휘할 수 있다는 것을 깨닫게 했다. 결과적으로 새마을운동은 근면, 자조, 협동의 규범 속에서 미래지향적인 생활윤리로 변화 되게 한 것이다(새마을연구회, 1981: 60-65).

셋째, 농촌생활의 문화수준의 향상이다. 한 나라 경제의 부흥은 경제성장 외에도 여러 가지 변수의 발전을 가져온다. 특히나 경제생활의 발전에 따른 소비 패턴의 변화는 곧 그 국민생활의 문화수준과 직결된다고 할 수 있다. 이런 면에서 농촌의 문화수준 향상은 두 가지 힘점의 상호작용에 의해 이루어졌다고 볼 수 있다. 그 첫째는 농촌 내부적으로 새마을 운동으로 인한 농가소득의 증대를 추구하여 가난으로부터 탈피하려는 몸부림의 노력이었다. 여기에 새마을 교육에 의한 “우리도 잘 살아

보자"라는 정신적 각성은 보다 계획적이고 짜임새 있는 가정경제를 이룩하도록 하였다. 둘째는 국가의 경제개발 성공으로 도시인의 향상된 문화수준이 농촌에 까지 번져 이상의 내적 외적 영향으로 농촌의 문화수준이 많이 증가 했던 것이다. 특히 전기의 보급에 따른 T.V., Radio 등의 대중 매체의 보급은 간접적 교육효과를 내어 농촌의 문화수준에 현격한 변화를 만들었다(새마을연구회, 1981: 70-75).

2) 사회 경제적 측면에서의 효과

새마을 운동은 그 초기에 있어서 '새마을 가꾸기'의 마을 환경 개선에서부터 발전되어 온 것이다. 주로 마을 내의 도로, 하수구 등 농촌생활의 개선을 도모하다가 점차 확대 마을 단위의 사업에서 벗어나 마을과 마을을 이어 '협동권사업'으로 발전하였고 따라서 사업의 규모 면에서 대형사업을 마을 간의 공동사업으로 추진하게 되었다. 이러한 시도는 국민들의 많은 지지를 얻어 해를 거듭하면서 사업계획도 점차 확대되기에 이르렀다.

새마을운동은 경제적인 측면에서 '새마을 가꾸기'사업을 통해 농촌 도로의 정비, 농촌기초 위생의 개선, 농촌 협동 기반 시설의 유지, 농촌 수리 시설을 확대하였다. 그리고 농촌 도로 정비 사업으로 개설 농로 정비, 농로개설, 농로상 교량가설 등을 이룩했으며 협동권 사업으로 도로, 수로, 하천사업 등을 마을과 마을이 이루는 지역적 특성, 지리적 여건 등에 따라 상호 협동 생산기반의 확충과 투자효과를 높이기 위한 사업을 했다. 주요 새마을사업 추진 성과는 아래 표와 같다.

〈표 4-1〉 주요 새마을사업 추진 성과, 1971~1980

| 사업명 | 단위 | 목표(A) | 실적(B) | B/A(%) |
|---------|----|-----------|-----------|--------|
| 마을안길 확장 | km | 26,266 | 43,558 | 166 |
| 농로 개설 | km | 49,167 | 61,797 | 126 |
| 소교량 가설 | 개소 | 76,749 | 79,516 | 104 |
| 마을 회관 | 동 | 35,608 | 37,012 | 104 |
| 창고 | 동 | 34,665 | 22,143 | 64 |
| 주택개량 | 동 | 544,000 | 225,000 | 42 |
| 취락구조개선 | 마을 | | 2,747 | |
| 하수구시설 | km | 8,654 | 15,559 | 179 |
| 농어촌전화 | 호 | 2,834,000 | 2,777,500 | 98 |
| 새마을공장 | 공장 | 950 | 717 | 75 |

자료: 새마을운동중앙회, 1998: 22.

제4장 농어촌 활력창출의 사례분석

소득증대사업 차원에서는 영농기계화로 인한 농업소득증가 뿐만 아니라 새마을공장과 같은 농외소득원의 개발을 통해서 농가소득의 증대에 기여하였다. <표 4-2>와 <그림 4-2>는 농가소득과 도시 근로자 소득 수준을 비교한 것이다. 경제개발 초기 단계인 1965년도의 도시-농촌가구월소득 차이는 99.7%로 서로 비슷한 수준이지만 경제개발이 성공적으로 추진되었던 1967-1970년에 농가소득과 도시가구의 소득격차가 점차 벌어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 새마을운동이 확산되면서 농가소득과 도시가구소득간 격차가 점차 완화되면서 1974-1977년 4개년간은 오히려 농가소득이 도시가구소득을 추월하기도 하였다.

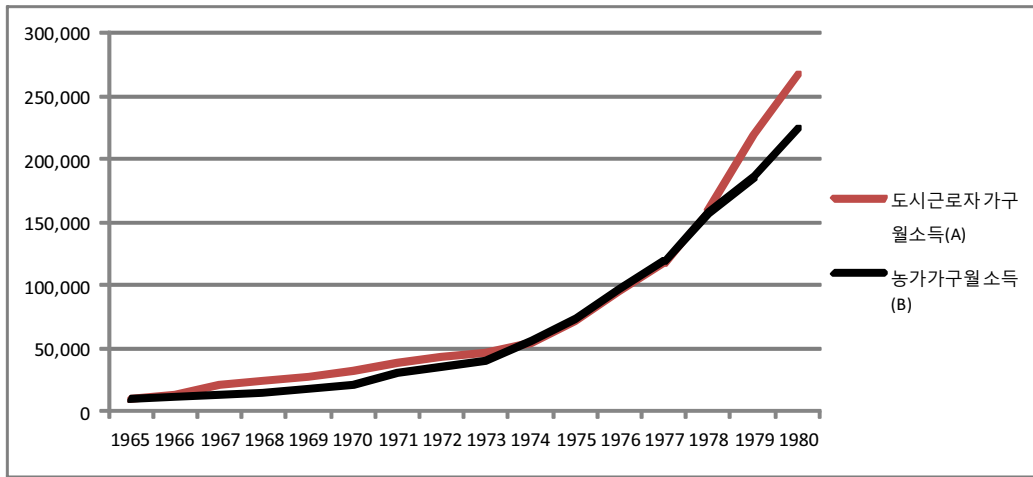
<표 4-2> 도시·농촌가구의 평균소득추이

(단위 : 원, %)

| 연도 | 도시근로자가구월소득(A) | 농가가구월소득(B) | B/A(%) |
|------|---------------|------------|--------|
| 1965 | 9,380 | 9,350 | 99.7 |
| 1966 | 13,460 | 10,848 | 80.6 |
| 1967 | 20,720 | 12,456 | 60.1 |
| 1968 | 23,830 | 14,913 | 62.6 |
| 1969 | 27,800 | 18,156 | 65.3 |
| 1970 | 31,770 | 21,317 | 67.1 |
| 1971 | 37,660 | 29,699 | 78.9 |
| 1972 | 43,120 | 35,783 | 83.0 |
| 1973 | 45,850 | 40,059 | 87.4 |
| 1974 | 53,710 | 56,204 | 104.6 |
| 1975 | 71,610 | 72,744 | 101.6 |
| 1976 | 95,980 | 96,355 | 100.4 |
| 1977 | 117,090 | 119,401 | 102.0 |
| 1978 | 159,690 | 157,016 | 98.3 |
| 1979 | 219,096 | 185,624 | 84.7 |
| 1980 | 267,096 | 224,425 | 84.0 |

자료: 경제기획원, 1982, 한국의 사회지표.

〈그림 4-2〉 도시·농촌가구의 평균소득추이



마지막으로 경제성장으로 인한 사회적 자본의 성장도 말할 수 있다. 경제성장에 성공적인 나라나 지역은 신뢰(trust), 시민사회에 대한 참여, 그리고 사회적 네트워크 등 소위 퍼트넘이 사회적 자본이라고 일컬은 비경제적 요인들이 마치 경제적 자본재와 같이 경제성장과정에서 중요한 역할을 한다. 비록 새마을운동에서 사회적 자본이라 지칭하지는 않았지만 사회적 자본에서 다루어지는 많은 요소들이 마을단위에서 확인되고 이러한 요소들이 새마을운동의 성공과 직간접적으로 연계되어 있었다.

이와 같은 새마을 운동이 앞으로 지향해야 할 과제는 무엇일까? 그것은 1970년대 개발모델에서 현재와 미래에 적용 가능한, 또한 국제화가 가능한 개발모형으로 발전시키는 것이다. 전술한 것처럼 중국과 남미, 일부 아프리카의 개발도상국에서 새마을 운동을 자국의 지역개발에 적용하려는 움직임이 활발하다. 문제는 우리가 가꾸어 온 개발의 토양과 저들의 토양이 일치하지 않는다는 점이다. 따라서 새마을운동의 기본 정신과 목표 같은 보편적으로 인정할 수 있는 가치는 더욱 확산시키고 각국의 특수성이 반영될 필요가 있는 부분은 각국에 알맞게 적용할 필요가 있다. 예컨대 재정상태, 자원보유 여건, 국민성 등은 각국이 다양할 수 있기에 이런 부분은 유연하게 적용하되 주민동원과 참여, 개혁·개발에 필요한 평생교육 등은 우리가 했던 새마을 정신을 교육하므로 각국의 실정에 맞는 개발모형으로 변환시킬 수 있을 것이다.

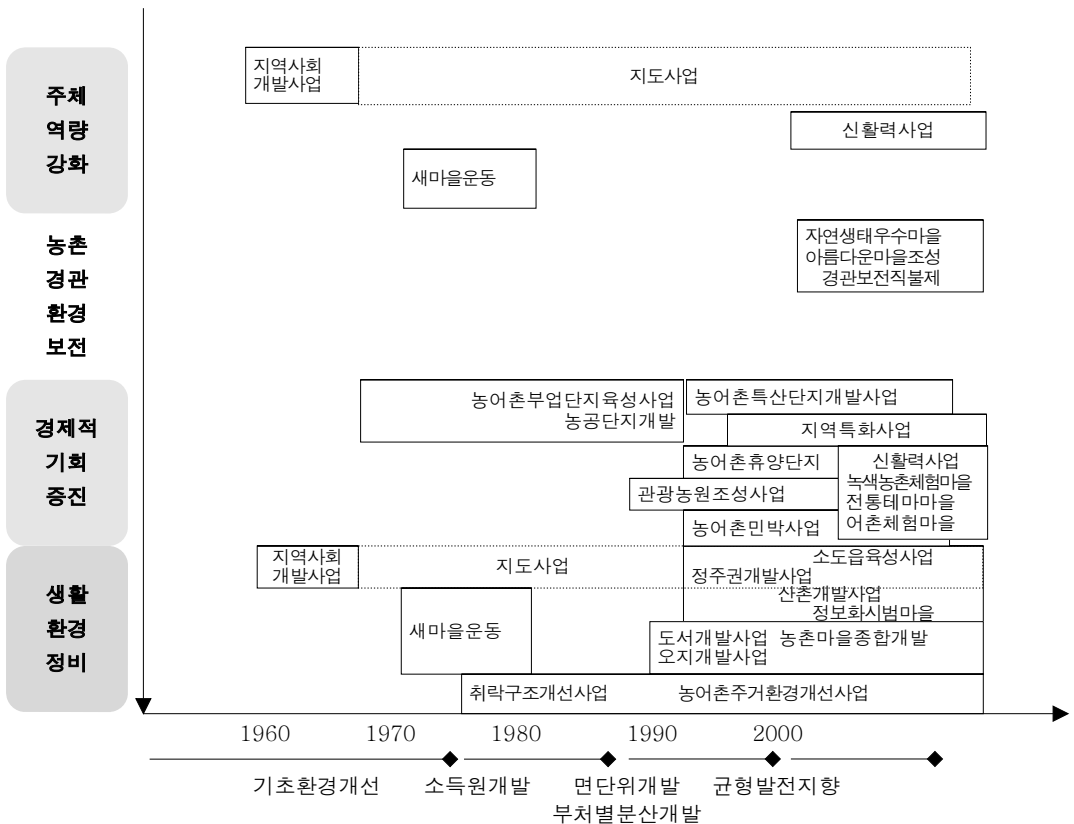
3) 농어촌 개발 및 농업정책 개관

과거 우리나라는 농어촌개발 및 농업정책이 개별적 혹은 특정 정책에 포함되어 집

행이 되어왔다. 그러나 이제 농촌에도 새로운 변화의 바람이 불고 각종 정책이 나오고 있는 시점에서, 농어촌에서도 농업이나 어업 외에도 많은 산업이 비중을 차지하게 되어 농외 수입이 증가하고 있는 실정이다. 그래서 이제는 더 이상 농어촌과 농업이 별개 혹은 한 곳에 편입되는 정책이 아니라 둘의 연계를 강화할 필요성이 생기게 되었다. 실제로 국내에서는 농어촌과 농업정책이 연계하여 농촌의 활성화를 가져오도록 많은 정책을 펴고 있다.

농어촌 정책과 농업정책은 시대별이나 사업유형에 따라 조명해 볼 수 있다. 여기서는 편의상 시대별로 정책을 살펴보도록 할 것이며, 시대별 구분은 해방 후부터 1960년대까지, 그리고 1970년대 이후는 10년 주기로 1970년대, 1980년대, 1990년대, 2000년대로 나누어 살펴보고자 한다(임경수, 2010).

〈그림 4-3〉 우리나라 농촌정책의 변화



자료: 송미령·김광선, 2010: 6.

해방 이후부터 1960년대 말까지 농촌개발정책은 정주체계를 개선하기 위한 지역사회개발사업에 의해 이루어졌다. 이 시기에는 전후 복구사업의 일환으로 지역사회개발사업이 시작되었으며, 점차적으로 농촌지도원과 마을이 확대되면서 발전을 하게 되었다. 5·16혁명 이후 정부의 직제개편 및 농촌지도체제의 일원화 방침에 따라 지역사회개발사업은 “시범농촌개발사업”으로 이름이 개칭되어 진행되기도 하였으나 점차적으로 사업이 약화되었다. 1960년대 중반 이후에는 농촌 주거환경을 좀 더 근대화하기 위한 사업으로 ‘농어촌지붕개량사업’이 실시되었다. 이 사업의 실제 추진은 1970년대에 시행되었다.

1970년대의 농촌개발정책으로 전술한 농어촌지붕개량사업, 주택개량사업, 취락구조개선사업, 취락지구개발계획, 소도읍계획 등의 개발사업 등이 산발적으로 추진되었다. 사업의 특성에 따라 당시의 내무부 또는 농림부에서 추진되었는데 이들 사업의 주요 공통 목표는 도시-농촌간의 지역간 격차를 완화하고 농어촌의 생활환경을 개선하려는 것들이 대부분이었다. 그러나 이 당시의 농어촌정책은 중앙정부 주도의 획일적 추진으로 인해 사업성과에 대한 효율성은 높았지만 의타적인 주민의식을 전환시키는 데는 한계가 있었다. 여기에 일부 정책은 농어민에게 장기저리의 대출을 제공하였는데 대출받은 돈을 다른 용도로 사용하면서 농민들의 과소비 풍조마저 조장한다는 비판도 제기되었었다. 1970년대 또 하나 중요한 농촌정책으로 새마을운동이 있다. 새마을운동에 대해서는 여러 가지 견해가 있지만, 결과적으로 우리나라 농촌개발 정책 중에서 가장 대표적인 정책이라는 것에 대해서는 이견이 없다. 이 새마을 운동을 통해 관주도의 그동안 농어촌 정책이 주민에 의한 자립적 정책으로 전환되는 계기가 되었을 뿐만 아니라 실제로 당시의 마을회의록을 보면 정부에서는 지원을, 사업주체는 농어촌 주민이 주도하였음을 알 수 있다. 이런 면에서 1970년대 농어촌 정책은 초기에 관주도형에서 새마을 사업 시행과 더불어 민간주도로 바뀌는 부분적 전환기적 특성을 갖는다. 물론 1970년대를 통시적으로 보았을 때 이 시기가 군사정권 하에 있었고 국가 의사결정 메카니즘이 상의하달식의 관주도 정책이 지배적이었기 때문에 농촌정책 역시 이 한계에서 벗어나기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 새마을운동은 전체적으로는 경쟁과 협력이라는 큰 패러다임을 관이 주도하였지만 마을단위의 사업시행은 주민중심이었음을 부인할 수 없다.

이어서 1980년대에는 1986년 ‘농어촌 종합대책’이 발표됨에 따라 농외소득원 개발과 같은 농어촌 정책이 본격적으로 시행되었다. 주로 주거환경개선이나 농어촌진흥공사의 정주권개발사업, 내무부의 오지개발사업, 도서개발사업 등이 대표적이다. 그 중에서도 정주권개발사업은 농촌지역의 생활환경 혹은 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비하여 농어민의 복지를 향상시키고, 도농간 격차를 해소함으로써

써 활력있는 농어촌을 건설하기 위한 목적으로 실시되었다.

1990년대에 들어서는 농촌개발정책이 매우 다양하게 전개되었다는 특징이 있다. 대표 사업 중에는 문화마을사업과 농어촌 휴양지 개발, 농어민 연금보험료 지원 등 농어촌 지역개발사업 추진을 위한 법적·제도적 틀이 처음으로 마련되었다. 이 당시 정책이 다양하게 전개된 이유로는 이촌향도현상으로 인해 농촌인구가 감소하는 가운데 생산성은 증대시키기 위해 영농방식을 현대화하고 취락구조를 개선할 필요가 있었기 때문이었다. 1990년대 농촌개발 정책 중 문화마을조성사업은 농촌을 활력있는 공간으로 만들기 위해 농업생산기반조성과 더불어 생활환경을 개선하기 위해 농어촌 진흥공사에서 시행한 사업이다.

마지막으로 2000년 이후의 농촌개발정책은 사업의 공간규모가 과거에 비해 면, 군 단위로 확대된 점, 농촌 주민의 삶의 질에 초점을 둔 사업으로서 농촌만의 고유한 특성과 내재적 가치를 극대화하는 사업에 중점을 두었다는 특징이 있다. 뿐만 아니라 배타적 경쟁시스템을 통하여 재정지원을 한 점, 중복사업 유사사업을 일원화하고 정리, 농촌을 도시와 견줄 수 있는 경제·문화 공간으로 인식하여 지자체의 특성을 반영한 개발전략들이 추구되었다는 특징이 있다.

또한 2000년대에 들어서는 개발프로그램들이 ‘개발’이라기보다 ‘가꾸기’, 또는 ‘만들기’라는 표현으로 불리어졌다. 이 시기는 최근의 흐름이기 때문에 더 자세히 설명하기 위해 참여정부와 이명박정부로 나누어 정책을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 참여정부의 대표 사업에는 ‘신활력사업’과 ‘살기 좋은 지역 만들기’사업이 있었고 이 사업들이 전국적으로 시행된 사업이었다.

신활력사업은 엄밀히 말해 농촌마을을 사업대상으로 하는 사업은 아니지만 농촌관광산업이나 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있게 역량을 강화하도록 도움을 준다. 기존의 낙후지역개발사업과 비교하자면 신활력사업은 삶의 질 향상 등 지역만의 혁신 역량을 강화시키면서도 민간이 참여 가능하도록 했다는 점이다.

반면 살기좋은 지역만들기 사업은 공간의 질과 삶의 질을 동시에 제고하는 미래상을 가지고 추진된 사업이었다. 그러나 정권이 바뀌게 되면서 흐지부지되어가고 있고 이 사업의 지속성 여부를 예단하기 힘든 상황이 되었다.

다음으로 이명박 정부의 농촌마을 가꾸기는 기초생활권계획을 말한다. 현 수준에서 기초생활권계획은 가장 마을 단위의 사업에 가깝게 접근하고 있으며, 비전은 전국 시군의 주민의 삶의 질을 보장하는 것이다. 기초생활권계획은 기본적으로 경쟁력 있는 지역을 만든다는 데 주안점이 있다. 그러나 지역경쟁력을 확보해야 한다는 당위론에는 공감할 수 있으나 개별 시책의 추진과정이 어떠한에 따라 과도한 경쟁으로 인한 폐해도 피할 수 없을 것 같다. 2000년대 주요 농촌개발사업은 아래 <표 4-3> 과 같다.

〈표 4-3〉 우리나라 주요 농촌개발사업

| 사업명 | 단위당사업비 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 합계 |
|----------|-------------|------|------|------|------|------|------|-----|
| 마을종합개발사업 | 3,700-7,000 | - | - | 16 | 20 | 20 | 40 | 136 |
| 산촌종합개발사업 | 1,200 | 88* | 10 | 20 | 15 | 18 | 18 | 169 |
| 도농교류사업 | 1,000-2,000 | - | - | 2 | 28 | 25 | 15 | 70 |
| 전통테마마을 | 200 | 9 | 18 | 18 | 21 | 31 | 34 | 141 |
| 녹색농촌체험마을 | 200 | 18 | 26 | 32 | 47 | 67 | 84 | 274 |
| 아름마을가꾸기 | 1,000 | 23* | - | - | - | | | 23 |
| 어촌체험마을 | 500 | 8 | 11 | 12 | 18 | 18 | 11 | 77 |
| 신활력사업 | | | | | | | | |
| 소도읍육성사업 | | | | | | | | |
| 합계 | | 146 | 66 | 100 | 150 | 179 | 206 | 847 |

주: * 는 1995년부터 2002년까지 사업 합계수
 자료: 농림부, 2007, 농림사업시행지침서.

〈표 4-4〉 우리나라 농촌개발사업 항목

| 대구분 | 소구분 | 사업영역 | 개별사업 |
|----------|------------------|--------------------------|---|
| 농촌 개발 | 생산 및 유통개선 | 친환경농업육성(자율) | ① 친환경농업지구조성 ②천적활용원예작물 해충방제사업 |
| | | 농업종합자금지원(자율) | |
| | 기술개발 및 정보화 | 농업·농촌 정보화 기반확충(자율) | ①농업경영체 정보시스템 구축 ②농업인 정보화 교육 지원 ③농업정보서비스 사업 ④농업·농촌 정보화선도자 선정·활용 |
| | | 농림기술개발(공공) | |
| | | 기술보급(공공) | ①새기술보급시범 ②농업인전문교육 |
| | 인력육성 | 후계농업경영인육성(자율) | ①창업농지원사업 ②농업인턴제 ③창업농후견인제 |
| | | 농업인자녀지원(공공) | ①농업인 영유아 양육비지원 ②농촌출신대학생학자금융자 |
| | | 농업경영컨설팅지원(공공) | |
| | | 농산어촌체험마을 사무장채용 지원(공공) | |

제4장 농어촌 활력창출의 사례분석

| | | | | |
|---------------|------------|-------------------------|--|--|
| | 소득보전 | 농업직접지불제(공공) | ①경영이양직접지불 ②친환경직접지불 ③쌀소득등보전직접지불 ④조건불리지역직불제 ⑤친환경축산직불 | |
| | | 농업인재해공제(공공) | | |
| | | 농어업인의 건강보험료 경감지원(공공) | | |
| | | 취약농가인력지원(자율) | | |
| | 소득원개발 | 농촌관광휴양자원개발(자율) | ①농어촌관광휴양단지 ②관광농원 ③농어촌민박사업 | |
| | | 한계농지정비사업(자율) | | |
| | | 농가경영안정지원(자율) | ①농·축산 경영자금지원 ②농업인경영회생지원 | |
| | 생활환경개선 | 폐비닐 수거비 지원(자율) | | |
| | 농촌진흥사업 | 농촌자원 | 농산물각공교육장비 | |
| | | | 환경친화형 농촌주거모델 | |
| 전통직물 천연염색 | | | | |
| 전통규방공예 제조시범 | | | | |
| 소득원제품 품질향상 | | | | |
| 도시민 농촌생활지원 | | | | |
| 농촌체험활동 활성화 | | | ① 농촌체험지역 네트워크 ② 교육농장 시범운영 ③ 농촌지역 체제형 가족농원 조성시범 | |
| 여성농업인 농외소득활동 | | | ① 농외소득 활동 지원 ② 지역농산물 가공기술 표준화 | |
| 전통식문화 계승발전 시범 | | | ① 한국형 전통식문화 계승 ② 향토음식 자원화 | |
| 농촌여성 평생학습센터 | | | | |
| 농촌생활 | | 건강장수마을 | | |
| | 농작업재해 | | | |
| 국가균형발전특별회계 | 발전기반정비(공공) | | | |
| | 농지기반조성(공공) | ① 경지정리사업 ② 기계화경작로확포장 | | |
| | 배수개선(공공) | | | |
| | 방조제개보수(공공) | | | |

| | |
|-------------------------|--------------------------------------|
| 농촌용수개발(공공) | ① 한발대비용수개발 ② 소규모용수개발 ③ 지표수보강개발 |
| 농업생산기반종합정비(공공) | |
| 지역특화사업(공공) | |
| 씨감자 생산기반조성(공공) | |
| 농산물물류표준화(공공) | |
| 농산물산지유통센터건립지원 (자율) | |
| 농산물소비지유통기반확충사업 (공공) | ① 농수산물종합유통센터건설 ② 소비자밀착형직판장지원 |
| 농업인건강관리실설치 | |
| 농촌전통테마마을육성 | |
| 녹색농촌체험마을조성(공공) | |
| 농어촌생활환경정비(공공) | ① 농촌정주기반확충사업 ② 전원마을조성사업 |
| 농촌·농업생활용수개발사업(공공) | |
| 농공단지육성(공공) | |
| 묘목생산기반조성(공공) | |
| 산촌개발(공공) | |
| 목재이용 가공지원(공공) | ① 목재제품 야외전시장 ② 산림조합 목재집하장 시설보완 |
| 자연휴양림조성(공공) | |
| 도시숲조성관리(공공) | |
| 수목원 및 박물관조성(공공) | |
| 생태숲조성(공공) | |
| 임도시설(공공) | |
| 야생화타운조성(공공) | |
| 지역농업클러스터 활성화 지원 (공공) | |

위 <표 4-4> 에서 보는 바와 같이 현재 농림부에서는 농촌개발, 농촌진흥사업의 분야에 많은 사업을 하고 있음을 알 수 있다. 단순히 기초생활환경을 정비하던 과거와 달리 현재에는 농촌의 신활력을 위하여 농촌의 새로운 가치를 창조하고, 삶의 질을 향상시키는 다양한 정책을 펼치고 있다.

3. 외국의 농어촌 활력화 정책

1) 유럽연합(EU)의 농어촌 활력화 정책

가. 농업정책에서 농촌정책으로 이동

선진국에서는 농촌에 대하여 농업이라는 산업정책에서 농촌이라는 공간정책으로, 시장실패적 시각에 기초한 보조금 지급이라는 수동적 정책에서 내생적 지역발전이라는 적극적 정책으로 방향 전환중이다.

이는 농업은 생산성이나 경쟁력의 향상만으로 유지될 수 없다는 시각을 반영한 것이다. 제 2차 세계대전 직후에는 EU도 농산물 수입국이였다. 따라서 이 시기에는 EU의 공동농업정책도 농산물 생산성 증대에 집중되었다. 그러나 1970년대 EU에서도 농산물 자급이 달성되면서, 생산성 증대에 치중하는 정책은 한계에 달하였다. 더구나 농산물 시장의 개방은 생산성 증대에 치중하는 농업정책의 존립 자체를 불가능하게 하였다.

이후 유럽에서는 1990년대부터 농정의 무게중심이 농촌정책으로 서서히 이동하기 시작했으며, 농업생산부문 이외의 경제활동에 대해서도 그것이 농촌사회의 유지와 활성화에 기여하는 것이라면 농정의 틀 안에서 지원하고 장려할 수 있도록 다양한 정책 프로그램들을 준비해왔다. 이는 농업이라는 산업정책에서 농촌이라는 공간정책으로의 이동을 의미한다.

나. 자생력 확보 및 내생적 발전

OECD국가들은 공통적으로 농촌개발계획의 수립 및 집행에 있어서 신고전주의적인 시장경제이론의 한계성을 인식하고(OECD, 1997), 이에 따라 농업만으로 경제발전을 할 수 있다는 것의 한계를 인식하고 있다.

그리고 그 대안으로서 획기적인 산업의 공간적 배치를 통해 자생력 있는 농촌사회의 유지를 21세기를 위한 농촌개발방식으로 채택하고, 첨단 산업, 관광산업, 휴양 산업, 실버산업 등의 대체산업을 육성(OECD, 1995, 1996, 1997)하고 있다. 이는 더 이상 농촌을 농업이란 산업을 통하여 유지되는 공간으로 인식하지 않는다는 것을 의미한다.

OECD 국가들은 이러한 인식에 기초하여 농촌을 기반으로 한 자치단체에서도 국제시장에서의 경쟁력 확보를 도모하기 위해 세계시장에 적합한 첨단산업이 농촌경제

에 이식되어 질 수 있도록 하고 있으며, 이러한 첨단 산업을 통해서 균형적인 국가 경제의 발전을 달성하도록 전략을 수립하고 있다.

동시에 이러한 구체적 목적들을 실행하기 위해 실천전략으로 선진 OECD 국가들은 하향식 개발방식과 상향식 개발방식을 접목하는 새로운 개발 전략을 구축하고 있는데 이것은 중앙정부와 지방정부의 역할을 분담하여 개발계획의 수립에 반영하는 것이다. 철저한 지방분권주의를 지향하고 있는 대다수 OECD 국가들의 경우에도 농촌개발계획에 있어서는 중앙정부를 재정지원 및 개발계획의 집행에 있어서 지도적·조언적 역할을 하도록 그 역할을 강조하고 있다.

즉 중앙정부의 일방적 보조에서 탈피하여 지방정부의 자생적 능력 배양으로 무게 중심을 이동시키고 있다. 특히 중앙정부 주도의 정책은 정책의 큰 방향은 잡을 수 있으나, 각 지역의 현황에 가장 적합한 정책을 펼수는 없기 때문이다. 각 지방정부는 중앙정부의 일방적 보조에서 벗어나, 지역적 특성을 반영한 차별화된 정책을 통하여 스스로 경쟁력을 갖추어야할 필요가 있기 때문이다.

중앙정부는 지방정부에게 권한을 이양하는 대신 동시에 지방정부에 대하여 책임을 부여하고 있다. 지방정부에 대한 과감한 권한 이양과 더불어 재정적 책임을 부여함으로써 지방정부에 의하여 각각의 지역에 적합한 농촌개발이 이루어지도록 유도하고 있는 것이다.

선진지역을 규제하는 지역균형발전 정책은 지역간 격차는 완화할 수 있으나 내생적 지역발전을 가져올 수는 없다. 이러한 유형의 발전정책은 한국의 국가경쟁력은 저하시키는 반면, 농촌지역의 경쟁력을 제고하지는 못한다(임형백, 2010: 258).

〈표 4-5〉 지역균형발전정책의 범주 및 효과

| 지역균형발전정책의 범주 | | 정책목표별 효과 | |
|--------------|-------------|-----------|----------|
| | | 지역간 격차 완화 | 내생적 지역발전 |
| 물리적 정책 | 선진지역 규제 | ○ | × |
| | 이전·재배치 | ○ | △ |
| 재정·세제 차등화 정책 | 지역간 차등 재정지원 | ○ | △ |
| | 지역간 차등 세제 | ○ | △ |
| 제도적 기반 구축 | 추진기구 설치 | ○ | ○ |
| | 법제의 제정 | ○ | ○ |

주: ○, △, ×는 각 정책범주가 당해 정책목표에 각각 긍정적인 영향, 불확실한 영향, 부정적인 영향을 미칠 것임을 의미한다.

자료: 장재홍 외 3인, 2008: 44.

지역균형발전정책의 구조 측면에서 1990년대 말 이후 모든 나라에서 지역간 격차 해소 중심에서 지역경쟁력 강화 중심으로 바뀌었다. 또 소위 지역혁신 패러독스가 작용하는 상황에서 향후 지역균형발전을 위해서는 낙후지역의 지식 및 혁신역량 강화를 위한 지원 확대가 필요하다(장재홍 외 3인, 2008).

영국은 비농업을 중심으로 한 농촌의 다원적 발전을 중시하고 있다(박경, 2003: 116). 영국의 '농촌경영체지원사업(RES: Rural Enterprise Scheme)'은 영국 정부가 실시하고 있는 여러 종류의 농촌개발정책 프로그램들 중 하나이다. 영국 정부는 농촌에서 이루어지는 여러 종류의 비즈니스들에 대해 RES를 통해 재정지원하고 있는데, 이는 농촌지역사회의 경제활성화, 다양화, 지속가능성 확보를 목적으로 한 것이다.

RES는 영국의 '농촌개발프로그램(ERDP: English Rural Development Programme)'의 일부로 시행되고 있는 정책사업이다. 영국 정부는 RES를 통해 농촌 지역사회를 보다 지속가능하고 다양하게 가꾸기 위해 지역경제에 활기를 불어넣을 수 있는 사업들을 지원하고 있다. RES가 지원하는 사업 분야는 매우 광범위하지만, 우선적인 목적은 농민들이 시장 변화에 적절하게 대응하고 새로운 사업기회를 개발할 수 있도록 돕는 데 있다. 한편, 농민들의 수익사업 외에도 농촌 지역의 경제, 문화, 환경 등의 측면에서 개발을 도모하는 사업분야에도 지원하고 있다.

〈표 4-6〉 선진국 농촌정책의 새로운 패러다임

| 구 분 | 과거의 접근방법 | 새로운 접근방법 |
|----------|-------------------|--|
| 목 표 | 평준화(equalization) | 농촌지역의 경쟁력(competitiveness) 농촌지역 자원의 가치현실화(valorization) 활용하지 않았던 자원의 재발견 |
| 핵심 대상 부문 | 농업 | 농촌지역 경제를 구성하는 다양한 산업 부문 (예: 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등) 주민의 삶의 질 향상 부문* |
| 주 체 | 중앙정부, 농업인 | 중앙정부, 지방정부 농촌지역의 다양한 이해당사자 (공공부문, 민간부문, NGOs) |

주: *은 기존의 지역정책 영역에서 계속 추진.
자료: OECD, 2006: 15 수정; 송미령·박주영, 2007: 3 재인용.

다. 농업의 다원적 기능의 시장 가치화

제2차 세계대전 이후 농업생산에 대한 지원은 유럽 농촌사회개발에서 핵심적 전략이었다. 유럽의 공동농업정책도 부족한 식량자급을 달성하기 위한 목적에서 출발하였다(박경, 2003: 89).

공동농업정책(CAP: Common Agricultural Policy)이 수립된 이후 농산물 최대 수입국이던 EU국가들의 식량생산이 급격히 증가하여 1970년대에 자급자족의 상태에 도달하였고, 1980년대 이후로는 거의 모든 농산물의 자급률이 100%를 상회하게 되었다(사공 용, 2002: 64). 이러한 농업확장주의의 흐름은 1980년대 초반까지 지속되었다.

그러나 식량자급이 달성된 이후 생산성 향상을 통하여 농촌문제를 해결할 수 없게 되고, 도시와 농촌의 격차가 심하여 지자, EU에서도 1980년대부터 농촌지역정책의 중요성이 인식되기 시작하였다(박경, 2003: 89).

더구나 농산물의 과잉공급과 이로 인한 가격하락으로 인해 2차 세계대전 이후 서유럽 국가들을 비롯한 많은 나라들이 추진해왔던 농업생산증대 일변도의 농업개발정책을 수정하지 않을 수 없었다. 이러한 상황에서 농촌을 유지하고 보전하기 위하여 하나의 대안으로 주목받기 시작한 것이 어메니티이다. 1990년대 이후에는 OECD 회원국들 사이에서도 어메니티는 농촌개발과 관련한 중요한 관심사로 자리잡았다.

이전까지 공동농업정책(CAP)은 주로 시장개입정책이 중심이었고, 농업발전과 농촌발전을 동일시하여 본격적인 농촌개발정책은 추진하지 않았으나 1980년대 이후 농촌에 대한 사회적 요구의 변화, 농촌지역의 인구사회학적 구성의 변화, UR 농업협상과 농산물시장의 개방, 공동농업정책의 과도한 재정지출과 시장개입주의에 대한 대내·외 비판을 배경으로 농업정책보다 넓은 시야에서 농촌정책을 도입하지 않고는 농촌지역의 활력을 유지할 수 없다는 논의가 활발하게 전개되었다(임형백·조중구, 2004).

이후 EU는 1980년대 후반 농촌의 다원적 기능(multifunctionality)의 중요성을 강조하면서, 특히 1986년 이후 지속가능한 농촌개발로 정책을 전환하였다(임형백·조중구, 2004).

프랑스는 농업의 발전을 전제로 다원적 농촌발전을 추구한다(박경, 2003: 116). 프랑스는 '탁월한 농촌거점(Pôle d'excellence rurale)'이란 정책을 추구하고 있는데, 이는 농촌의 개별 지역이 가지는 고유한 잠재성을 발굴·개발함으로써 지역의 경쟁력을 강화하고자 하는 정책적 시도이다. 프랑스의 농촌거점 정책은 종래와 같이 낙후된 지역에 대하여 보조금을 지급한다는 수동적 시각에서 벗어나, 지역 발전의 잠재력을 가지는 지역에 대하여 그 잠재력을 일깨우는 기회를 제공한다는, 보다 능동적이고

〈표 4-7〉 유럽의 농촌사회개발의 시기별 구분과 특징

| 시기 | 특징 |
|----------------|---|
| 제1기(1958-1972) | 초기 6개국으로 구성된 시기 - 프랑스, 서독, 네덜란드, 이탈리아, 벨기에, 룩셈부르크 - 농산물 수입 - 가격지지, 농업구조 근대화 |
| 제2기(1973-1980) | 9개국으로 구성된 시기 - 영국, 아일랜드, 덴마크 가입 - 농업발전과 농촌발전을 동일시 - 1970년대 식량 자급 달성 - 지역격차문제 본격 도입 - 본격적인 농촌개발정책은 아직 도입하지 않음 |
| 제3기(1981-1985) | 10개국으로 구성된 시기 - 그리스 가입 - 1980년대 이후 거의 모든 농산물 자급률 100% 상회 - 지역격차에 대한 정책적 지지 미흡 - 농업의 다원적 기능의 강조 |
| 제4기(1986년 이후-) | 12개국으로 구성된 시기 - 스페인, 포르투갈 가입 - 농업의 다원적 기능에 대한 정책적 지원수단 강화 - 종합적 농촌개발, 지속가능한 농촌개발 |

자료: 임형백·조중구, 2004: 26.

발전적인 지역 정책의 시각을 정립해 나가고 있다. 이러한 농촌거점 정책은 도시지역과는 차별되는 농촌지역의 잠재력을 개발하여 고용과 혁신을 창출하기 위한 정책이다(성주인 외 2인, 2008: 112-113).

한국에서도 농촌 어메니티, 농업의 다원적 기능(multifunctionality of agriculture)을 이용한 농촌관광, 녹색관광(green tourism)이 실시되고 있다. 그러나 한국에서는 이러한 비시장재의 시장가치화보다는 물리적 환경개선에 치중하여, 농가소득 증대와 농촌활성화에는 크게 기여하지 못하고 있다. 한국은 오히려 농촌 어메니티, 농업의 다원적 기능을 이용하여 농촌활성화에는 크게 기여하지 못하고, 물리적 환경개선에 정책 자금만 투입하였다.

한편, 농산물 수입국들에서는 농업의 다원적 기능을 보장하고 보호하기 위해서 농업에 대한 국내보조금 지급이 정당하다는 점을 강조해 왔고 정책수단으로 활용하였으며, 이의 구체적인 수단으로 직접지불제가 시행되었다. 그러나 이와 반대로 농산물 수출국들은 농업의 다원적 기능이 농업생산과 결합되어 있는가에 대한 의문을 제기

하고 있을 뿐만 아니라 그러한 기능을 농업생산과 결합하는 것은 무역을 왜곡하며 비효율적이라고 반대하고 있다. 이러한 상황에서 농업의 다원적 기능을 좀 더 명확하고, 정책적으로 실행가능하며, 국제시장에서 논리적으로 수용될 수 있는 개념으로 발전시킬 필요가 부각되었다. OECD 농업정책이 시장정책에서 후퇴하여 사회구조정책과 지역정책을 통한 농촌개발정책으로 바뀌게 되었고, 이 과정에서 농촌어메니티에 대한 구체적 개념이 정립되고 농촌개발에 응용하고자 다양한 시도들이 이루어지게 되었다(박호균, 2001).

이러한 이유로 농촌진흥청은 농업의 다원적 기능과 어메니티라는 개념을 혼용하였고, 이들의 차이점은 <표 4-8>과 같이 비교할 수 있다.

<표 4-8> 농업의 다원적 기능과 어메니티의 차이점

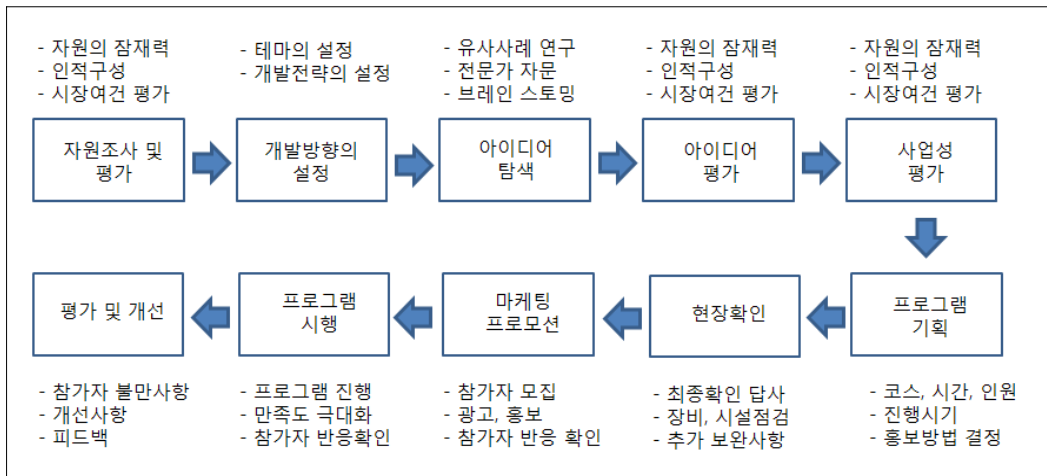
| 구분 | 농업의 다원적 기능 | 어메니티 |
|--------|--|--|
| 개념 태동 | <ul style="list-style-type: none"> - 수세적(소극적) 개념 - 1980년대 후반 1990년대 일반화 - 국제농업시장개방에 대응, 농산품의 비교역적기능(NTCs)에서 출발 - 개발도상국이 선호하는 논리 | <ul style="list-style-type: none"> - 공세적(적극적) 개념 - 2000년대 이후 농촌에 개념도입 - 산업혁명 이후 도시 공중위생 및 보건 환경의 질의 개선에서 출발 - 선진국의 논리 |
| 경제적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> - 외부경제로서 비시장가치재로 존재 - 산업화 접근이 개념상 불가능 - 급속한 농촌경제의 붕괴방지의 목적의 외향적 논리 - 가치파생의 제약 - 기존 농촌산업의 존치 논리 - 직접지불제의 배경 논리 | <ul style="list-style-type: none"> - 내부경제화를 통해 비시장가치재와 시장가치재 동시 논리 - 산업, 상품, 시장논리 접근 가능 - 농촌내부의 신성장동력원 개발의 논리 - 지속적인 파생가치 유도 - 새로운 대안경제권 구상 논리 - 내생적 지역개발 논리 |
| 정책적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> - 정부의 농촌투자를 위한 도시민 설득 논리 - 공익적 측면 강조 - 보건 중심의 접근 - 사회적 자본의 확충을 강조 | <ul style="list-style-type: none"> - 자생적 발전을 도모하는 농촌 내부의 논리 - 공익의 바탕 위에 사익과도 공존 - 보건과 개발의 조화 추구 - 사회자본과 경제자본의 동시 결합 |
| 대상 | <ul style="list-style-type: none"> - 환경중심적 시각: 자연 및 역사문화환경, 농촌공동체, 경관 | <ul style="list-style-type: none"> - 인간과 환경의 공존 시각 유지: 자연 및 역사문화환경, 농촌공동체, 정주성, 심미성, 생물학적 요구(안전성, 건강성 등) |

자료: 조순재 외 33인, 2004: 44.

그러나 이러한 비교에도 불구하고 농촌진흥청은 어메니티를 시장가치화하기 보다는 공적자금을 투입하여 경관개선에 치중하는 한계를 보였다. 이후 농촌진흥청이 어메니티를 이용하여 추진하던 시범사업이었던 전통테마마을사업도 종료되었다.

어메니티는 경관개선보다는 아래와 같이 외부성이 존재하는 비시장재의 시장가치화(internalizing an externalities)에 초점이 맞추어져야 농촌활력화에 기여할 수 있다. 즉, 어메니티라는 비시장(non-commodity)재의 외부성과 비배제성(non-excludable)을 제거함으로써, 어메니티를 시장재로 만드는 과정이 중요하다.

〈그림 4-4〉 어메니티를 활용한 관광상품화 프로세스

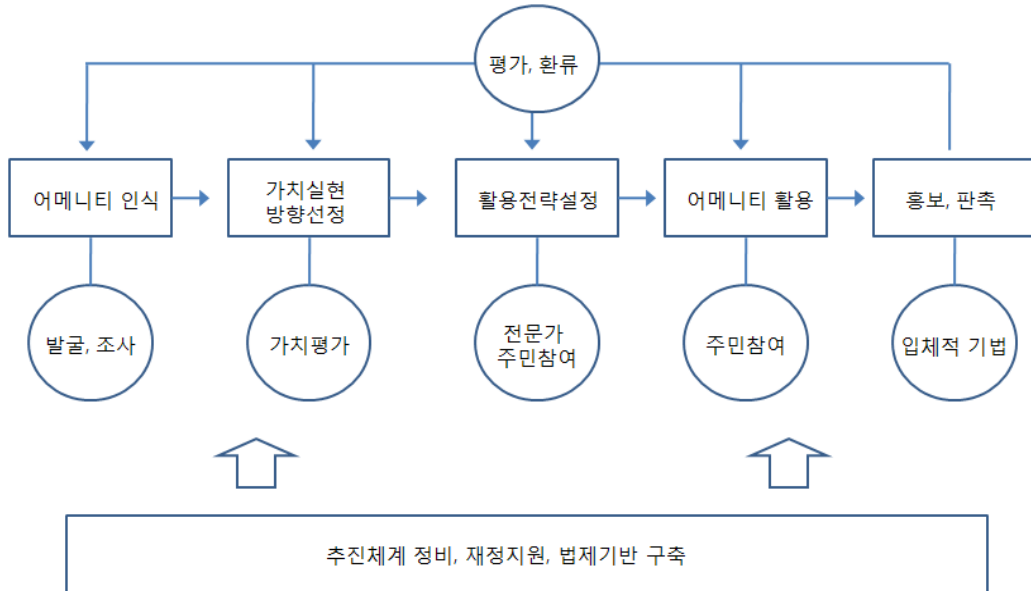


자료: 김현호·오은주, 2007: 124.

유럽에서 이러한 농촌의 어메니티를 시장재로 만든 것이 농촌민박, 농촌관광, 녹색관광이다. 따라서 이러한 유럽의 농촌관광은 농촌에 커다란 공적자금을 투입하지 않고, 도시민들이 적은 비용으로 농촌을 경험하게하고, 결과적으로 농가의 소득증대와 농촌활성화에 초점을 두고 있다.

그러나 한국의 경우 이러한 과정보다는 거대한 자금을 투입하여 경관을 개선하고 숙박시설을 짓는 등의 물리적 접근을 하여왔다.

〈그림 4-5〉 어메니티 활용의 세부 프로세스



자료: 김현호·오은주, 2007: 29.

한국에서 어메니티를 이용하여 농촌관광으로 성공한 것으로 알려진 상당수의 마을을 가보면, 실제로는 극소수의 마을 주민에 의하여 대부분의 사업이 운영되고 있다. 따라서 외형적으로는 성공한 것처럼 보이는 마을도 내부적 구조는 취약한 곳이 많다.

이는 중앙 및 지방정부가 농촌 어메니티, 농업의 다원적 기능을 제대로 이해하지 못하고, 물리적 환경 개선을 통하여 단기적이고 가시적인 성과를 보여주려고 한 때문이다. 농촌 어메니티나 농업의 다원적 기능을 이용한 물리적 환경의 개선 보다는 장기적이고 지속적으로 농가소득을 향상시키고 농촌활성화를 할 수 있는 수익구조 내지는 시스템을 구축하여야만 한다.

라. 농식품 산업으로 이동

이미 농업선진국을 중심으로 농업의 개념이 농산물의 생산에서 가공산업과 유통산업 등을 합한 농식품산업의 개념으로 전환되고 있으며, 농식품산업의 육성을 농업의 새로운 성장동력체계로 설정하고 있다. 농식품산업 성장률은 최근 10년간 농업성장율을 상회하고 있다.

〈표 4-9〉 전후 세계 농업시스템의 변화와 지속가능한 농업

| 구 분 | 보호주의시기의 농업 | 구조조정기의 농업 | 지속가능한 농업 |
|------|-----------------------------|--|--|
| 가치관 | 사회성(형평성) 식량안보로서 국내증산 | 경제성(효율성) 식량의 안정적 확보 | 환경성(생태효율성) 안전한 식료체제 |
| 정책이념 | 가격지지정책=패리티 (시장개입 및 보호무역) | 구조조정정책=디커플링 (시장자유화 및 자유무역) | 환경농업정책=트리플 디커플링(시장과 거버넌스의 결합) |
| 시장 | 수요 | 단순한 식량수요 | 다양한 농산물 수요 |
| | 유통 | 국가의 유통개입 | 시장중심의 유통 |
| | 공급 | 소품종 증산주의 소규모농가(농민적소유) (mono-functionality) | 소품종 품질주의 대규모농가(농지유동화) (mono-functionality) |
| 기술 | 환경오염형 고투입기술 (녹색혁명기술) | 오염저감형 저투입기술 (NPM/정밀농법) | 환경농법 (유기/생태친화적 BT농법) |
| 지역공간 | 농촌=농업=농민 (단선접근) | 농촌≠농업≠농민 (분리접근) | 농촌=복합적 어메니티공간 (융합접근) |

*주: 특정 핵심어가 부각된다고 해서 해당 시스템에 다른 경향이 전혀 없었다는 것은 아니다. 시기 구분에서 보호주의 시기는 대략 전후-1980년대, 구조조정기는 1980년대 이후이다.

자료: 조영탁, 2006: 38.

네덜란드는 식품산업이 가장 발달한 국가 중 하나이다. 우리나라 개념으로 농림부, 해양수산부, 환경부, 식품의약품안전청을 통합한 개념인 '농업자연식품부(LNV: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit(Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality))'를 운영하고 있으며, 경제부, 사회고용부와 함께 네덜란드 산업정책 3각 편대에서 주축을 담당하고 있다(한국농촌경제연구원, 2007: 5-6).

식품산업화로 성공하였으며, 푸드 벨리(food valley)는 전 세계적으로 유명하다. 와게닝겐(Wageningen)은 네덜란드의 수도 암스테르담에서 남동쪽으로 자동차로 한 시간 거리에 위치한 인구 1만 7000여명의 소도시이다. 하지만 와게닝겐 푸드 벨리¹⁸⁾는 식품산업으로 연간 470억 유로의 매출을 올리는 세계적인 식품클러스터다.

18) 푸드 벨리는 유럽의 주요 식품 클러스터들간의 협력 네트워크인 FINE(Food Innovation Network Europe) 프로그램에도 참여하고 있으며 그 면적이 55,000㎡를 차지하나 현재는 전국의 식품류 생산업체 및 연구소와 연결되어 공간적·관계적 범위가 확대됨에 따라 물리적 공간이 주는 의미는 퇴색하고 있다. 푸드 벨리의 관리 및 운영은 겔더란트 주정부, 와게닝겐 시정부, 동네덜란드 지역개발청(Oost nv) 등 3개 기관이 공동으로 설립한 푸드벨리재단(Food Valley Foundation)을 통해 이루어지고 있다. 푸드벨리재단은 여러 사업을 주도하여 수행하기 보다는 주로 푸드 벨리의 대학과 기업들 간의 요구(needs)를 연결하고 조정하는 '코디네이터'의 역할을 수행하고 있다(Jongbloed and Rijswijk, 2008).

네덜란드 국내총생산(GDP)의 10%를 차지하고 수출의 20%를 차지한다. 와게닝겐 전체 주민 중 90%에 가까운 1만5000여 명이 농식품·생활과학·보건·영양학 분야의 연구인력이다. 이들을 중심으로 산-학-연을 결합한 클러스터에서 창출되는 '혁신'이 네덜란드 식품산업을 이끄는 경쟁력의 핵심이다(임형백·최홍규, 2010). 한국에서도 네덜란드의 와게닝겐 푸드 밸리를 모방하여 전라북도 익산시에 국가식품클러스터를 추진하고 있다.

〈표 4-10〉 와게닝겐 푸드 밸리의 일반 현황

| | |
|---------|---|
| 위치 | 와게닝겐시 중심으로 반경 30-40km |
| 연매출 | 470억 유로(약 75조원) - 이는 네덜란드GDP의 10% 수준 - 수출이 연매출의 50% 차지 |
| 고용창출 | 직·간접 고용 70여 만개 |
| 연구기관 | 와게닝겐 대학, NIZO 연구소 등 20여 개 |
| 기업 | 유니레버, 하인즈, 하이네켄 등 1400여 개 |
| 경쟁력의 핵심 | - 대학은 기초연구, 연구소는 상품실용화 위주의 역할 분담 및 협력체계 구축 - 와게닝겐 전체 주민 중 90% 가까운 15,000여 명이 농식품·생활과학·보건·영양학 분야의 연구인력 - 이들을 중심으로 산-학-연을 결합한 클러스터가 경쟁력의 핵심 - 연구소 인력의 25-30%가 외국인 |
| 기타 | - 국가와 지방자치단체는 파일럿 플랜트(실험용 연구시설)와 연구비를 집중적으로 지원 - 국가와 지방자치단체의 정보 공유, 전문가 확보, 세미나 개최 지원 - 소비자의 트렌드를 읽고 미래시장을 예측하기 위하여 식품·자연 과학뿐 아니라 사회학·경제학·인문학자들이 두루 참여 - 현장의 문제를 해결하기 위하여 농업인·기업인들이 함께 참여해 연구를 진행하기도 함 |

자료: 중앙일보, 2008.6.7일자.

스페인도 자치단체간 협력체계를 근간으로 한 정부간 협력체계가 중심이 되는 상호협력체계를 구축하고 있다(OECD, 1996). EU의 농촌정책의 내용도 기본 골격은 유럽연합의 공동농업정책의 틀을 따르더라도 개별국가의 독자적인 여건과 특성을 가미하여 농촌정책을 추진하고 있기 때문에 개별국가별로 구체적인 내용은 상당히 다르다.

〈표 4-11〉 CPA 패러다임의 전환

| 시기 | 패러다임 | 정책 수단 | 수단의 설정 |
|-------|---|---|---|
| 1958년 | <ul style="list-style-type: none"> - 시장 통일 - 농가소득 증대 - 역내 선호조치 - 재정 연대책임 - 구조개선 | <ul style="list-style-type: none"> - 자유로운 상품교역 - 공통의 높은 가격 보장 - 높은 수준의 국경보호 - 수출보조 - 공동 예산 - 목표화된 지역프로그램 | <ul style="list-style-type: none"> - 연간 가격 설정 - 제한적 공급 통제(우유 및 설탕 쿼터) |
| 1992년 | <ul style="list-style-type: none"> - 생산 감축 - 농가소득 보전 - 무역개방 규제 - 재정 책임 - 환경 책임 - 구조개선 | <ul style="list-style-type: none"> - 수매가격 감축 - 보상지급 - 국경보호 규제 - 수출보조 제한 - 농업지침과 농업환경조치 - 지역프로그램 증대 | <ul style="list-style-type: none"> - 목표가격 감축 - 과대 보상 - 제한적 관세감축과 수입쿼터 도입 - 공급통제 강화(휴경제도) |
| 1999년 | <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁력 - 농가소득 보전 - 무역개방 규제 - 재정 제한 - 다원적 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 수매가격 감축 - 보상지급 - 국경보호 규제 - 수출보조 제한 - 예산 상한 설정 - 농촌개발 | <ul style="list-style-type: none"> - 가격인하 확대 - 축산물에 유리하게 보상 재조정 - 공급통제 유지 |
| 2003년 | <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁력 - 농가소득 안정 - 식품안전성과 품질 - 무역개방 - 엄격한 재정 - 결합(cohesion) - 지속 가능성 | <ul style="list-style-type: none"> - 가격 감축 - 소득 지불 - 부가 준수사항 - 국경보호 감축 - 수출보조 철폐 - 예산 상한 설정 - 직불 감축(digressivity) - 직불 각출(modulation) - 농촌개발 | <ul style="list-style-type: none"> - 일반적인 가격 인하 - 비연계 직불 - 공급통제 완화(일부 수매제 폐지) - 사회 경제적 기준 아래 각출자금 배분 - 농촌개발 확대 |

자료: Garzon, 2006; 임송수·Hill, 2007: 108 재인용.

2) 일본의 농어촌 활력화 정책

일본은 1962년에 전국종합개발계획이 실행에 옮겨졌다. 제1전국종합개발계획(1962)에서는 고도경제성장을 추진하면서 농촌으로부터 도시로 정책중점을 이동시킨다는 것이 선언되었다.

〈표 4-12〉 전국종합개발계획의 추이

| 구 분 | 전국 종합개발계획 | 신(新)전국 종합개발계획 | 제3차 전국 종합개발계획 | 제4차 전국 종합개발계획 | 제5차 전국 종합개발계획 |
|--------|---------------|--------------------|------------------|--------------------------|--------------------------|
| 책정시기 | 1962년 | 1969년 | 1977년 | 1987년 | 1998년 |
| 계획기간 | 1960-1970년 | 1969-1985년 | 대략 10년 | 1986년-2000년 | 2010-2015년 |
| 경제적 배경 | 제1차 고도경제성장 | 제2차 고도경제성장 | 저성장으로의 이행 | 국제경제구조 조정 | 장기불황 |
| 개발방식 | 거점개발 | 교통네트워크와 대규모프로젝트 | 정주구상 | 교통네트워크, 다극분산형 국토형성 | 참가와 연대, 다자연 거주지역 등 |

자료: 황수철, 2005: 360.

신전국종합개발계획(1969-1977)에서는 공업개발을 더욱 가속화할 계획이었는데, 석유위기와 토지투기, 과밀 및 과소문제가 급부상하면서 제3전국종합개발계획으로 이어졌다. 제3전국종합개발계획은 이른바 ‘정주구상’을 내걸고 지역간 격차시정을 목표로 삼았는데, 이때의 농촌은 농업이 위기에 직면해 있는 지역이 아니라 정주(定住)위기에 처한 지역으로 인식되고 있다(황수철, 2005: 359-360).

제4전국종합개발계획에서는 ‘교통네트워크’ 구상이 제출되고 대형리조트 개발이 추진되었으며, 제5전국종합개발계획에서는 ‘국토축’이라는 광역적 개발지역설정과 거기에서 제외되는 지방소도시와 주변농산어촌을 묶어 ‘다자연거주지역’이라는 개념을 도입하였다. 여기서 농촌은 다자연거주지역이라는 개념 속에 포함되어 있는데, 이는 자연의 풍요로움과 거주측면에서 상대적으로 우위를 차지하는 지역으로 농촌을 정비해 나가겠다는 의지를 표명한 것이다(황수철, 2005: 359-360).

1981년부터 시작된 지산지소 운동도 현재 농림수산성을 중심으로 각 현(縣)별로 구체적으로 추진하고 있다. ‘지산지소(地產地消)’는 “지역 먹을거리를 지역에서 먹자”는 운동이다. 즉 지역에서 생산한 농산물을 지역에서 소비하는 운동이다.

이는 대안적 식품체계인 슬로푸드, 로컬푸드, 신토불이와 유사한 운동이다.

〈표 4-13〉 신토불이, 지산지소, 로컬푸드, 슬로푸드의 비교

| 명칭 | 신토불이 | 지산지소 | 로컬푸드 | 슬로푸드 |
|-----------|---|--|---|---|
| 발생지 | 한국 | 일본 | 미국 | 이탈리아 |
| 발생년도 | 1989년 | 1981년 ¹⁹⁾ | 1990년대 | 1986년 |
| 목적 및 의의 | 인간의 생존원리 차원에서 자연의 순리에 따르는 인간의 바람직한 식생활원리를 설명 | 식생활개선으로 건강한 생활 유지를 통한 의료비 삭감, 식량관리제도 유지, 농가수입 안정 등 경제적인 이유에서 출발 | 지역에서 생산된 농산물을 소비하여 지역농업과 농촌경제를 유지 | - 인간이 어떠한 음식을 먹어야 좋다는 음식의 형태 내지는 조리법 권장 - 전통음식의 이용과 보전 |
| 특징 | - 장소를 지칭 - 공간성이 강함 | - 장소를 지칭 - 공간성이 강함 | - 장소를 지칭 - 공간성이 강함(가장 좁은 공간적 범위를 가짐) | - 바람직한 음식의 형태 지칭 - 다른 운동에 비하여 공간성보다 시간성이 강함 |
| 국산 농산물 지향 | 국산농산물 사용 지향 | 지역농산물 사용 지향 | 국산농산물(특히 50km이내의 지역농산물) 사용 지향 | 굳이 국산농산물 사용을 지향하지 않으면서도, 결과적으로는 전통농산물, 지역농산물을 소비하도록 유도 |
| 현황 | 초창기 42일 동안 1300만명이 참여서명을 하여 기네스북에도 등재될 정도였으나 이후 소강상태 | 최근에는 지역농산물의 생산과 소비 행위 뿐만 아니라 생산자와 소비자를 연계하는 활동과 지역농산물을 매개로 한 다양한 활동으로 확대 | 회원제 직매조직, 파머스마켓, 공동체지원농업(CSA) 등의 형태로 전미 각 지역에서 성장세 유지 | 40여개국에 7만 여명의 유료회원을 가진 세계적인 운동으로 성장 |
| 한계 | - 이론적 체계화 미흡 - 국민들의 인식·관심 약화 - 도·농교류 중심으로 추진 - 농민의 실질적인 소득증대와 농촌경제 활성화와의 연계 미약 - 지산지소, 로컬푸드, 슬로푸드 등 외국의 대안적농식품체계와 동일시 | - 지역농산물만으로 모든 품목을 조달하기 곤란한 점 등 대량유통에 한계 - 판매, 재무, 품질관리체계 등 경영관리 능력 한계 | - 상당수가 안전한 먹거리의 구매와 소비를 위한 단순형태로 참여 | - 상당수가 안전한 먹거리의 구매와 소비를 위한 단순형태로 참여 |

자료: 현의승·임형백, 2009: 328-329.

19) 개념은 1970년대에도 있었으나, 용어는 1980년대부터 사용되었다(김영섭·손황제, 2009: 1).

1999년 제정된 「식료·농업·농촌기본법」에서도 지산지소의 개념을 분명히 하고 있다. 정부는 법에 의거해서 30명의 전문가들로 구성된 식료농업농촌정책심의회를 구성하고 5년마다 「식료·농업·농촌 기본계획」(이하 기본계획)을 작성해서 국회에 보고하게 되어있다. 기본계획에는 1) 식료, 농업, 농촌에 관한 기본적인 방침 2) 식료 자급률 목표 3) 식료, 농업, 농촌에 관한 정부의 종합적이고 계획적인 시책을 규정하도록 하고 있다.

2005년 3월 발표된 「식료·농업·농촌 기본계획」은 '식육(食育)'과 '지산지소'를 전국적으로 전개하여 식량자급률을 제고할 것을 명시하고 있다. 소비자에게는 1) 알기 쉽고 실천적인 식육(食育, 즉 식생활 교육을 말함. 농림성은 食農教育이라고 함)과 지산지소를 전국적으로 전개하고, 2) 쌀을 비롯한 국산농산물의 소비확대를 촉진하며, 3) 국산품에 대한 소비자의 신뢰확보를 요구하고 있다.

생산자에게는 1) 뛰어난 경영 감각을 가진 후계자에 의해 수요에 맞는 생산을 추진하고, 2) 식품산업과 농업의 연대를 강화하며, 3) 후계자에게 농지를 집적(agglomeration)하고, 경종농업과 축산이 연대하여 사료작물의 생산 등을 통한 효율적인 농지이용 추진을 권고하고 있다.

평야지역과 구릉지·산간지역을 구분하는 이원화 정책을 실시하고 있다. 이는 지역 유형(지역지향성)²⁰⁾에 따른 차별화된 정책에 해당된다.

〈표 4-14〉 일본의 지역 유형에 따른 이원화 정책

| 지역 유형 | 정책 |
|-----------|---------------|
| 평야 지역 | 생산성 증가+경쟁력 제고 |
| 구릉지·산간 지역 | 특산품 개발 |

일본에서는 논외 국토보전 기능을 농업의 다원적 기능으로 내세우면서 협상에 대응하고 있다. 특히 쌀시장개방 이후 계단식 논외 경작포기로 산사태 발생 등 추가적인 비용이 요구되자, 계단식 논외 단순한 경작지가 아닌 전통적인 농촌사회의 경관외 보전하고 있다. 산간의 조건불리지역의 계단식 논외 대하여 담수기능유지를 조건외 보조금을 지급하면서, 계단식 논외 도시민에게 분양하는 사업(owner제)을 통하여 계단식 논외 관광자원화함과 동시에 교육의 장소로 이용하고 있다. 이를 통하여 전통적인 농촌사회의 경관 기능을 유지하고 나아가 농촌과 도시의 교류를 통한 상호이해를 높이고 있다.

20) 지역지향성에 관하여는 임형백·이성우, 2004, 농촌사회의 환경과 기능, 서울대학교출판부: Ch.16. 한국의 농촌개발모델 연구.를 참고바랍니다.

또 농촌사회의 쇠퇴는 많은 전통을 사라지게 하고 있다. 농촌사회에 남아있는 많은 무형문화재가 사라지는 것이다. 또 식생활이 서구화되고 식품유통산업이 발달하면서 전통적인 음식문화도 많이 사라지고 있다. 그러나 한 민족의 고유한 음식문화는 단순한 먹거리를 넘어서 전통문화로 볼 수 있는 것이다. 특히 미국처럼 국토면적이 넓어 농업지역과 도시지역이 명확히 구분되고 상업적 문화가 발달한 지역보다는, 한국처럼 협소한 국토면적을 가지고 농촌과 도시가 혼재하며 전통문화가 급격히 사라져가는 지역에서 이러한 기능은 더욱 크게 나타난다. 현재에도 세계의 많은 나라들이 문화의 전파와 상업화 속에서 자국 고유의 전통문화가 사라지면서, 자국의 전통문화를 보전하기 위하여 노력하고 있는데 농촌사회의 유지가 이러한 기능을 담당할 수 있다.

임형백·이성우(2004)는 한국의 농촌개발 모델을 개발하면서, 한국의 농촌지역을 ① 도시지향 지역, ②도·농경합 지역, ③농촌지향 지역, ④회색 지역으로 구분하였다.

일본에서는 1990년대 초반 농업에서 6차산업화가 등장하였다. 농업의 6차산업화란 농업이라는 1차산업을 출발점으로 하여 농산물 가공(2차산업)과 직판장이나 음식점, 숙박업, 관광업 등 (3차산업)을 농촌지역에서 담당하는 것을 말한다. 중요한 것은 6차산업화의 개념이다. 농업의 생산, 가공, 서비스의 단순한 집합(1차+2차+3차산업=6차산업)으로는 불충분하다. 이들 산업의 유기적이고 종합적인 융합(1차×2차×3차산업=6차산업)을 의미한다. 지역에서 3자가 유기적인 관계를 맺어야만 효과를 발휘할 수 있다. 농업이나 농촌이 쇠퇴하면, 즉 지역에서 1차산업이 소멸한다고 하면 $0 \times 2 \times 3 \text{차} = 0$ 이 되어, 6차산업은 성립할 수 없다. 지역에서 농업과 농촌이 활력을 가지고 건전하게 존재해야만 6차산업이 성립된다는 것을 강조한다(김태곤, 2008).

3) 미국의 농어촌 활력화 정책

미국의 경우 농촌개발계획을 수립하는데 있어서 협력체계의 구축은 필수적인 것으로 나타났고 있다(Halstead and Deleir, 1997; Holtkamp et al., 1997; OECD, 1997; Wells, 1990).

미국에서 농촌개발은 지역균형개발 차원으로 이해될 수 있어 다양한 중앙부서와의 업무협조가 이루어지고 있다. 내무부는 지역자원 보전프로그램의 운용, 공원조성에 대한 지원 등을 통해 농촌개발에 참여하고 있으며, 주택도시개발부는 농무부와 더불어 지역활성화프로그램(Empowerment Zones and Enterprise Communities Programs: EZ/EC)을 분담하고 있으며, 상무부는 최근 중요한 농촌개발 프로그램의 하나로 자리잡고 있는 농촌관광사업을 주도하고 있다. 중소기업청은 농촌경제활성화와 밀접한

관련이 있는 중소기업의 육성을 위한 자금과 기술 등을 지원함으로써 농촌개발에 큰 영향을 주고 있다(김홍상, 2005: 341). 동시에 협력체제는 연방정부 주도하의 간접적이고 국가적인 계획이며, 농촌개발의 주된 책임은 각 주정부에 있다.

또 미국의 농촌사회는 매우 다양하고 복잡하며 동시에 농촌문제 해결을 위해 필요한 재원을 조달하는데 어려움을 겪고 있다. 더구나 미국의 농촌은 광활한 국토공간에 전혀 다른 자연적, 사회경제적 조건을 가지면서 산재되어 있다. 따라서 농촌개발 프로그램 등은 다양한 농촌특성에 맞추어 다양하게 제시되며 지원방식도 다양하다(박덕병 외 4인, 2005: 118).

농촌개발에 있어서 시장에서의 경쟁력을 갖추는 것을 중요시한다. 따라서 경쟁력 없는 분야에 대한 구조조정이 시행되며, 물리적 개발과 아울러 인적자원의 개발을 강조하는 사회개발이 아울러 강조된다. 동시에 구조조정에 따른 지역경제의 악화방지를 위해 해당 농촌지역주민들을 대상으로 한 다양한 프로그램을 제공한다(Finsterbusch et al., 1992; Lackey and Praturckchai, 1991).

연방정부의 예산으로 잘 정립된 교통, 도로, 정보 통신 등의 사회기반 시설이 구축되며(Steinnes, 1990; Halstead and Deller, 1997), 이와 같은 물리적 기반의 확충을 통하여 1990년대부터 농촌의 저개발지역으로 첨단산업을 유치시키고 있다(Leistriz et al., 1997; Robertson, 1996). 이를 통하여 농촌사회에 대하여 직업 창출 및 기술 배양을 추구하고 있다.

미국의 농업정책은 농촌지역의 주택과 상·하수도 건설, 금융지원, 학교급식 지원, 국민의 여가생활과 육구의 충족 등 국민생활과 복지에 직접적으로 관련된 다양한 기능을 수행하고 있다. 학교급식이나 각종 극빈자나 유아에 대한 식품지원은 복지정책의 대표적인 사례이다(김재수, 2005: 51).

미국 농업은 미국농무부(USDA)의 주관하에 주립농대에 연구, 교육, 지도(extension) 기능을 부여하고, 주정부가 필요한 지원을 하면서, 1만 6600명이 넘는 지도인력과 연간 8억 4000만 달러 이상의 예산이 투입되고 있다(이상무, 2007: 222).

4) 중국의 농어촌 활력화 정책

중국은 거주이전이 제한되어 있음에도 농촌의 젊은이들이 도시로 이동하고 있다. 이들은 '농민공(農民工)'이라고 불리며 도시에서 막노동에 종사하면서 노숙을 하거나 도시빈민을 형성하고 있다. 또 인구억제 정책에 따라 1가구 1자녀만 허용되고 있다. 따라서 농촌은 우수한 인력부족과 노령화의 어려움을 겪고 있다.

영세한 농업구조를 가진 중국에서도 시장개방에 대응하여 '농업의 산업화'라는 노

선을 지속하고 있다. '용두기업'이라는 식품가공이나 유통 기업이 다수의 농가와 조직하여, 농가의 농산물 구입을 보증하고 농가는 농산물 수량과 품질을 보증하는 계약거래를 행하고 있다. 용두기업은 농민의 '수직적 통합' 구조이며, '농외'에서 진입한 기업이다. 이 때문에 기업과 농가 간의 이해대립과 농업수입의 농외유실 등으로 농업발전에 한계가 노출되었다. 중국은 농민전업합작사법(農民專業合作社法)을 제정하여 2007년 7월부터 새로운 방식의 농가조직화를 시도하고 있다(김태곤, 2008).

중국에서는 2006년에는 후진타오 주석과 간부 200명이 새마을운동을 '사회주의 신 농촌 건설'의 모델로 삼았다.

5) 기타 해외 사례

멕시코의 경우 농촌 역시 인력의 유출로 경쟁력이 감소하고 있다. 2000년 미국내 라티노 인구는 3,530만명에 달하며 이중 58.5%에 해당하는 약 2,000만명이 멕시코 출신으로 추산된다(U.S. Census Bureau, 2000). 2000년에만 174,000명의 멕시코인이 미국으로 이주하였다(Martin, 2004: 55).

멕시코의 경우는 우리와 유사하게 중앙 정부가 주도가 된 하향식 협력체계를 설정하여 농촌지역개발을 추진하고 있다(OECD, 1996). 그러나 중앙정부와 지방정부의 협력체계가 잘 이루어지지 않고 있고, 농촌지역에서 리더역할을 수행한 우수한 인력이 부족하여 문제를 겪고 있다.

4. 농어촌 활력화 정책사례의 시사점 및 농어촌 활력의 유형화 모색

1) 농어촌 활력화 정책 사례분석을 통해 정책시사점 도출

서구 선진국가의 정책이 농촌활력화 정책에 주는 시사점은 아래와 같다. ①농업정책에서 농촌정책으로 이동하고 있다. 더 이상 농촌을 농업과 농업생산성이라는 시각에서 바라보지 않고, 농업 이외의 농촌의 공간적 기능에 주목하고 있다. ②농촌의 자생력 확보 및 내생적 발전에 중점을 두고 있다. 이는 보조금 지급 위주의 수동적인 정책에서 농촌이 스스로 경쟁력을 갖추도록 하는 능동적인 정책으로의 이동을 의미한다. ③농업의 다원적 기능의 시장 가치화를 추구하고 있다. 현재 시장에서 가치를 인정받지 못하고 있는 농촌경관, 농촌문화 등 농업의 다원적 가치가 시장에서 그 가치를 인정받을 수 있도록 노력하고 있다. 이러한 가장 대표적인 정책이 녹색관광

(green tourism)이다. ④농식품 산업으로 이동하고 있다. 기존의 농업생산에서 벗어나서 생산→가공→유통을 통한 '수직계열화'를 통하여 농업의 고부가가치화를 추구하고 있다. 식량자급이 달성된 상황에서 생산성 증가는 농촌의 소득증가로 이어지지 않기 때문에, 가공과 유통과정을 통하여 농산물의 과잉공급을 피하고 부가가치를 높이려는 것이다.

2) 구체적인 정책과 연계되어 있는 농어촌 활력의 유형화 시도

이제 농촌은 더 이상 고립된 공간으로 남을 수 없으며, 국민경제를 넘어서 세계체제의 움직임이나 세계화속에서 고려되어야 한다(임형백·이성우, 2004). 경제의 세계화, 탈이념화, 국가권력의 분산화 및 정치경제체제의 지역화 등 국제환경의 변화로 인해 국가의 역할이 축소되면서 지역 및 도시의 역할이 각 분야에서 더욱 중요해지는 지방화가 함께 진전되고 있다.

WTO와 FTA라는 시장개방체제하에서 정부는 선수(player)보다는 감독자(supervisor)의 역할을 강요받는다. 정부는 경쟁을 벌일 수 있는 열린공간과 공정한 기회를 제공할 뿐이다(임형백·이종만, 2007).

즉 이제는 지역사회 스스로가 경쟁력을 갖추어야만 되는 시대가 되었다. 세계화와 동시에 지방화가 진행되면서 중앙정부와 지방정부의 산업정책이 조화와 협력을 이룰 수 있는 내생적 성장론의 패러다임(paradigm)이 중요시되고 있다. 서구 선진국의 지역혁신체제도 내생적 성장론에 의한 산업발전전략으로 볼 수 있다. 지역혁신체제의 구축을 통한 지역별 전략산업의 발전은 지역의 내생적 발전, 국가경쟁력 제고와 지역간균형발전을 가능하게 한다.

지역혁신체계(RIS: Regional Innovation System)란 1980년대 후반 이후 국가차원에서 제기되어 온 국가혁신체계(NIS: National Innovation System)의 지역이라는 하위 차원에서 응용되고 있는 개념이다(이성우, 2004: 61).

국가혁신체계가 국가 전체적인 관점에서 주로 산업과 연관된 기술혁신 및 유관 산업간 연계망(network) 구축에 대한 내용을 담고 있다면, 지역혁신체계는 지역의 생산과정이나 신지식과 기술을 도입 및 확산하는 과정에서 지역 내부에 존재하는 다양한 지역발전 요소들의 역동적 상호작용과 관련성으로 이루어진 제도적, 비제도적 연계망이라 할 수 있다. 즉 지역혁신체계는 중앙과 지방정부의 산업정책이 조화와 협력을 이룰 수 있는 내생적 성장론의 패러다임(paradigm)에 의한 산업발전전략으로 볼 수 있다. 지역혁신체계의 구축을 통한 지역별 전략산업의 발전은 지역의 내생적 발전, 국가경쟁력 제고와 지역간균형발전을 가능하게 한다(임형백·이성우, 2004: 420-421).

OECD를 비롯한 선진국가들은 1970년대부터 내생적 지역발전을 위한 지역혁신체계의 구축을 추진하여 왔다(Asheim and Isaksen, 1997). 선진 OECD국가들의 경우에도 농촌을 기반으로 하고 있는 자치단체의 경우 낮은 재정자립도로 인해 독자적인 농촌지역개발에 한계를 가지고 있다. 하지만 이들 국가들의 경우 다양한 협력체계 구축을 통해 부족한 재원을 준비하여 농촌개발전략을 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다(임형백·유승주, 2006).

지역혁신체계에서 농촌자치단체와 같이 재정자립도가 낮은 자치단체의 경우 특화산업의 실질적 육성과 이를 통한 지역내총생산의 증가는 유용한 지역혁신체계의 하나의 대안이 될 수 있다(임형백·유승주, 2006).

한국의 농어촌은 기후, 작물, 시장 등의 측면에서 그 여건이 천차만별이다. 이러한 상황에서 각각의 농어촌 모두에게 경쟁력을 가져다 줄 수 있는 방법은 존재하지 않는다. 각각의 농어촌, 또는 지방자치단체가 해당 지역을 활성화할 수 있는 차별화된 정책을 만들어내야만 한다.

한국의 지방자치단체와 마을에서 성공적인 사례를 각각 하나씩 살펴보았다. 두 가지 사례 모두 사업주체의 의지, 아이디어 발굴, 지속적인 노력과 사후관리의 중요성을 보여주고 있다.

가. 공주시 5도2촌팀

공주시는 지자체가 주도적으로 농촌-도시 교류 사업을 실시하여 효과를 보고 있다. 공주시는 중앙정부가 시행하는 농촌체험마을 육성사업에서 탈피하여, 공주시가 주도적으로 농촌체험 시범마을을 발굴·선정해 주민교육, 우수마을 벤치마킹, 1사 1촌 결연, 마을축제 개최, 마을브랜드 개발, 도시학교와의 자매결연 등을 통해 테마가 있는 농촌체험마을을 육성하고 있다.

31개 농촌체험 시범마을에 추진위원회를 구성함으로써 마을주도적 사업 추진을 장려하고, 사업의 주체인 마을주민 교육도 실시하였다. 시청 내에 5도2촌 주말도시팀을 신설하여 도시-농촌 교류시책과 사이버시민제도를 전담케 함으로써 도시-농촌 교류시책의 통합적 추진, 종합조정 및 지원이 가능하게 되었다. 이러한 노력의 결과, 2006년 2만 5000명에 불과하던 도시 방문객이 2009년에는 약 10만 명으로 증가하였다.

공주시의 5도2촌팀은 주말도시담당, 지역개발담당, 새마을특화담당, 국토미화담당, 사이버시민담당으로 구성되어 있다. 그리고 아래와 같이 담당업무를 세분화하고 있다.

4. 농어촌 활력화 정책사례의 시사점 및 농어촌 활력의 유형화 모색

〈표 4-15〉 공주시 5도2촌팀의 업무분장

| 구 분 | 내 용 |
|---------|---|
| 주말도시담당 | 5도2촌 주말도시 육성사업 추진 총괄 5도2촌 주말도시 홍보 도시민 농촌체험 프로그램 개발 5도2촌 주말도시 농·특산품의 브랜드화 5도2촌 특성화 사업 추진 사이버시티 운영 추진 평생마을 분담제 운영 |
| 지역개발담당 | 오지개발사업 및 소규모 주민숙원 사업 추진 마을회관 및 노인회관 건립·관리 새마을 시설물 관리 새마을 시설물 재해대책 관련 업무 마을 안길 및 비법정도로 관련 민원 해결 마을광장 조성 사업 추진 |
| 새마을특화담당 | 전원회귀 거점도시 육성 농촌활력 증진계획 사업(신활력사업, 향토산업육성사업, 특화품목 육성사업)추진 새마을·바르게살기단체 육성 지원 새마을 주민소득 지원 기금 육성 효실천운동 추진 범죄없는 마을 및 도의시범마을 육성지원 고향사랑운동 및 스승존경운동 추진 충남정신 발양 새마을 문고 육성 |
| 국토미화담당 | 주요도로변 화단 및 꽃길가꾸기 가로공원 조성 관리 등 |

나. 강원도 토고미 마을

강원도 화천군 상서면의 토고미 마을은 인터넷을 활용하여 마을 출신 도시 이주 주민들의 관심과 구전마케팅으로 성공한 경우이다.

토고미 마을은 연간 10,000 명이 넘는 관광객이 다녀가는 대표적인 농촌관광마을이다. 마을 사람들의 연수입은 5억원이 넘는다. 2000년 토고미 마을의 일곱 가구가 함께 친환경 농업을 시작했다. 문제는 판로였다. 당시만 해도 친환경 농산물 거래는 유기농 전문 매장이거나 건강식품 회사와의 계약 재배로 이루어졌기 때문이다. 판로개척을 위해 인터넷을 최대한 활용했다. 우선 마을의 경조사 소식을 인터넷에 올려 고향을 떠난 친지나 자녀들의 관심을 끌었다. 이를 통해 많은 사람들에게 토고미 작목

반을 알리는 동시에 회원을 모집해 전국 400여 가족을 등록시켰다. 이들에게는 10-15% 할인된 가격으로 농산물을 우선 공급하기로 했다(박학용·차봉현, 2006: 78-79).

토고미 마을의 친환경농산물의 소비자들은 토고미 마을을 방문하기도 하는데, 이들에게 직접 농산물재배현황을 보여줌으로써 신뢰를 확보하고, 구전마케팅을 통하여 소비자를 늘리고 있다.

3) 새마을운동 경험과 농어촌 활력화의 정책방향

새마을운동은 서구식의 지역사회개발에 대한 비판에서 나타났다고 볼 수 있다(김영모, 2003: 13-14). 1970년에 당시 박정희 대통령의 지시로 새마을운동이 시작되었다. 새마을운동은 ‘근면’, ‘자조’, ‘협동’을 기본정신으로 하여, 이의 실천을 통해 국가발전을 꾀하려 했다. 1971년부터 전국적으로 확대된 이 운동은 생활태도 혁신과 환경개선 및 소득증대를 통한 낙후된 농촌의 근대화를 취지로 하여 이루어졌다는 면에서, 한국의 독특한 농촌개발로 볼 수 있다. 그러나 1970년대에 이르러 한편으로는 농촌과 도시의 소득격차가 심화되기 시작하였다(임형백·조중구, 2004b: 28). 1965년과 1970년을 비교하여 나타내면 <표 4-15> 와 같다.

<표 4-16> 농가 및 도시근로자 가계소득

(단위: 천원, %)

| 구분 | 호당 소득 | | | 1인당 소득 | | |
|-------|-------|-------|------|--------|-------|------|
| | 농가(A) | 도시(B) | A/B | 농가(C) | 도시(D) | C/D |
| 1965년 | 112 | 113 | 99.1 | 18 | 19.5 | 92.3 |
| 1970년 | 256 | 292 | 87.7 | 44 | 53.3 | 82.6 |

주: 명목소득 자료임.

출처: 김병택, 2002 : 40.

따라서 이 시기에는 형평성의 관점에서 도·농간 소득격차 또는 농가계층간 소득격차를 줄이는 데 농정의 초점이 맞추어졌다(김병택, 2002: 63). 또 새마을운동도 그 이전의 1958-1969년의 농촌개발과는 다른 성격을 내포하고 있다. 즉 1960년대의 경제개발정책에 따른 도시와 농촌간의 상대적 발전격차를 시정하고, 내수시장을 활성화하여 경기침체의 위기를 타개하고, 농촌인력을 농촌부문에 고용시켜 실업의 압력을 둔화시키려는 의미를 담고 있다(윤원근, 1999: 14).

새마을운동은 농촌근대화를 취지로 한 정부주도의 하향식 개발운동이었다. 그럼에도 이러한 당시의 도·농간 소득격차는 농촌에 자각 분위기를 조성하기도 하였다. 이

과정에서 새마을운동은 그 정신적 기조로서 근면·자조·협동을 설정하게 되고 그 추진 방법으로는 우수한 지도자의 헌신적 봉사를 기초로 하고, 동시에 정부에 의한 적극적인 지원이라는 방식을 택하게 되었다. 당시 한국은 재원이 부족하고 인적자본이 갖추어지지 않은 상황이었고, 정부주도의 하향식 개발운동은 대안이 없는 선택이었다.

사실, 1970년대부터는 '새마을운동'을 중심으로 농어촌의 기초 생활환경 정비에 주력했었다. 이 시기까지 농어촌개발사업은 중앙정부 주도의 하향식 사업이라는 한계가 지적되기도 하였지만 생산기반 조성과 생활환경 개선 등 농어촌의 물리적 개발사업 이상으로 주민조직과 지도자 육성이 강조되었다. 또한 비록 강제성에 기반한 것이었다고는 해도 주민들의 참여가 꽤 활발하였다. 그러나 지역 특성이나 지역의 책임과 역량보다는 전국 일률적인 내용으로 효율성을 증진시키는 방식이 보다 중시되었다(송미령 외 3인, 2010: 45).

Amsden²¹⁾(1989)도 한국경제성장의 특징을 "자본주의 국가에서 보기 어려운 계획 경제체제"라고 표현하면서, 정부주도의 성장의 유효성을 주장하고 있다. 또, '수출 주도형 성장'과 '수입 대체형 공업화'를 결합시키는 한국의 성장전략을 WTO나 이념적 경제학자들은 이해할 수도 없으며, 이들에게 맡겨서도 안된다고 주장하였다.

새마을운동은 1969년의 3선 개헌, 1971년의 대통령선거와 비상사태선포, 그리고 1972년의 유신헌법 통과와 같은 권위주의 정권의 형성과정에서 진행되었으며 새마을운동의 본격적 전개가 유신체제와 더불어 진행되었다는 점은 특기할 만하다.

새마을운동은 초기에는 농촌개발사업에서 출발하였지만 농민들의 적극적인 참여로 기대 이상의 성과를 거두었다. 이러한 기대이상의 성과는 새마을운동의 영역도 확장시켰다. 우선 공간적인 측면에서는, 농촌 이외의 도시지역으로까지 확산되었다. 사업의 성격적 측면에서는, 농촌개발사업을 넘어서 공장·도시·직장 등 사회전체의 근대화 운동으로 확산되었다. 또 정치적으로는 물량적인 건설사업을 넘어 위기에 처한 박정희 정권에게 정치적 정당성을 부여하였다. 즉 정치적으로 국민의 저항이 점점 거세지는 상황에서, 새마을운동을 통하여 농민과 서민대중의 지지를 이끌어냄으로써 유신체제를 지속시키기 위한 정치적 돌파구로 작용하였다는 것이다(임형백, 2011).

서구의 근대화는 시민계급이 추진하였다. 이 시민계급은 주로 도시의 상공업자를 의미하고 있으나 소위 시민혁명을 통하여 그들이 도시화와 근대화를 이룩한 주역이다. 1970년대 초 새마을운동이 농촌 자조운동으로 시작되었을 때는 지역사회개발운

21) Harvard와 MIT의 교수를 역임하면서, 평생을 한국 등 후발공업국가들의 경제개발 연구에 전념하였다. 1989년 한국이 일본에 이어 아시아의 두 번째 경제대국이 될 것이라고 예측하였다(임형백, 2011).

동의 성격이 강하였으나 그 개념이 점차 발전하여 조국 근대화와 사회개혁운동으로 성격이 변하였다(김영모, 2003: 112, 135).

개발독재라는 비판도 있지만 정치적 의미에 관계없이 새마을운동은 박정희의 조국 근대화정신의 소산이었고, 나아가 1970년대의 경이적인 경제발전의 정신적인 힘이 되었다고 할 수 있다. 사실, 의도한 것은 아니지만, 경제성장과 더불어 정신계몽을 강조한 새마을운동은 소득증대에 집중하는 서구적 개발모델과는 차별화된 한국적 개발모델이었던 것은 사실이다. 이러한 정신계몽은 교육, 인적자본형성으로 이어지면서, 소득증대 이외의 조국 근대화로 이어졌다(임형백, 2011).

그런데 현재 농촌에서는 새마을운동이 이러한 주민의 참여를 유도하지 못하고 있다. 새마을운동은 제5공화국 이후의 부정적 이미지, 주체세력의 노화, 신규인력의 참여 저조 등으로 활성화되지 못하고 있다.

제5장 | 농어촌 활력창출 방안 제시

1. 농어촌 활력창출을 위한 기제 구축

- 1) 전통문화를 활용한 지역사회 재건(전통가치)
- 2) 자연·생태환경을 활용한 휴식공간(쾌적성)
- 3) ‘느림의 여유’를 상품화(대안 시장 탐색)
- 4) 대안적 자원을 활용한 다양성 확보
- 5) 대안적 ‘삶의 터’ 제공으로 도시사회문제 해결

2. 농어촌 활력을 주도할 수 있는 정예인력 양성 방안

- 1) 정예인력 교육 및 훈련
- 2) 정예인력에 대한 지원기제

3. 농어촌 활력을 지속시키기 위한 자주기반 구축

- 1) 농어촌 활력창출의 이념적 기반 형성
- 2) 농어촌 주민들의 역량강화
- 3) 다양화 기반 구축
- 4) ‘거버넌스’와 ‘사회적 자본’ 축적을 통한 삶의 질 향상

제5장 농어촌 활력창출 방안 제시

1. 농어촌 활력창출을 위한 기제 구축

1) 전통문화를 활용한 지역사회 재건(전통가치)

도시화, 산업화에 따라 공업이 발달하고 과학이 발전되어도 우리의 먹거리 생산은 여전히 필요하고 그 생산지는 농촌일 수밖에 없다. 농촌이 중요하고 우리의 삶의 터로서 그 기능이 없어지지 않는 근본 이유는 먹거리 생산의 기지이기 때문이다. 여기에 농촌은 도시지역이 줄 수 없는 다양한 역사와 전통적 가치들이 남아 있고 현대에 와서는 이를 보다 적극적으로 활용한 장소마케팅 전략들이 대두되고 있다. 이런 점에서 농어촌의 새로운 활력창출을 위해서 기존의 전통문화를 활용하여 지역사회의 정신과 형태를 재건하는 것이 필요하다.

농어촌을 살리기 위해서는 지역의 전통문화와 가치를 우선적으로 발굴해 내고 그것들이 실제로 접목되기 위한 심도 있는 연구와 새로운 가치를 접목시키는 방법이 필요하다. 농어촌의 지역민들이 자발적으로 참여해서 지역의 전통가치를 창출해 내고 여기에 실천력이 담보될 수 있도록 지방자치단체가 경제적 지원을 할 필요가 있다. 필요하다면 지역사회의 전통가치를 복원하는데 따르는 전문성, 신뢰성, 가치성을 제고하기 위해 전문가를 지원할 수 있도록 할 필요가 있다. 국가에서 지원하는 농어촌 커뮤니티(community) 전문가 계획팀을 구성하고 계획팀의 구성원은 교수, 공무원, 지역주민, 관련분야 전공자 대학생 등 다양한 계층이 참여하도록 할 필요가 있다. 만약 어떤 마을이 지원을 요청하는 경우 그 농어촌과 전문계획팀간에 협력 네트워크를 구성하고 지속적으로 그들의 평가와 연구를 통해, 지역의 활력 창출을 유도한다면, 전문성에서 뛰어난 효과를 얻을 수 있을 것이다.

2) 자연·생태환경을 활용한 휴식공간(쾌적성)

자연·생태환경을 활용한 쾌적하고 아름다운 휴식공간은 그런 자연·생태환경을 찾아다니고 휴식을 즐기고자하는 인간들에게 많은 행복을 전달해준다. 이를테면 바쁜 삶에 지친 직장인들에게는 달콤하고 상쾌한 휴식을 즐기도록 해주고, 가족들에게는 자연의 아름다움을 통해 화목함을 전달해주고 행복을 만들어준다. 그리고 연인들에

게는 최상의 데이트코스의 역할을 하기도 한다. 이처럼 도시인들에게는 여유를 즐길 수 있는 공간으로 작용하고 비도시인에게는 소통의 장으로서의 역할을 해주는 것이 농촌의 친환경 휴식공간이다.

도시에도 휴식공간이 많이 존재하지만 이는 인위적으로 자연·생태환경을 조성한 경우가 대부분이다. 그러나 농어촌의 생태환경은 자연 그대로이며 인위적 간섭이 없는 친환경적인 공간이다. 농촌의 생태환경은 사실 우리의 과거와 연관되어 전통문화를 그대로 간직한 일종의 학습공간이며 휴식공간이기도 하다.

우리 선조들은 집을 짓거나 농경을 할 때에도 주변 자연환경과의 어울림을 중시하였다는 것을 다양한 사례와 현재까지 존재하고 문헌과 유적 등을 보면 알 수 있다. 대표적인 예로 병산서원이나 도산서원 등을 들 수 있다. 우리나라 선조들의 친환경적 농촌문화, 자연과 조화된 공간을 창출하려고 했던 문화유산이 농촌에는 많이 있다.

이러한 농어촌의 생태환경성은 도시민의 휴식공간으로 역할하기도 하지만 해당 지역사회 구성원들의 활발한 교류의 장이 되기도 하고 지역민을 단합시키는 장이 되기도 한다. 이런 의미에서 휴식공간은 자연스럽게 누구나 접근할 수 있는 접근성과 함께 친근함이 있어야 하며, 자연생태환경을 그대로 느끼고 체험하여 쾌적성을 느낄 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위한 몇 가지 방안을 모색하면 아래와 같다.

첫째, 기존의 농어촌 마을 중심지의 고목과 평상마루 주위를 정비하여 휴식공간으로 자연스럽게 이용하는 방안이다. 대체로 농어촌 마을 중심지는 정자나무가 있고 그 정자나무 그늘에 평상을 두어 마을 어른이나 어린이들이 담소하고 놀이를 즐기는 공간이다. 이러한 정자나무 아래의 평상에서 어른 세대와 어린 세대가 시간을 공유하고 세대간 소통을 이루며 공동체 정신을 이어왔다. 어떤 의미에서 정자나무 아래의 평상은 휴식공간이기도 하지만 다른 한편 교육공간이기도 하다. 이러한 문화공간은 세대간의 차이를 극복할 뿐만 아니라 전통을 이어가야 할 가치를 전수하는 공간이기도 하다.

둘째, 농어촌의 수변공간은 흐르는 물과 녹지가 어우러져 최상의 휴식공간으로 자리 잡을 수 있는 장점이 있다. 주변에 설치된 기존 인위적인 시설물들을 철거하고 자연과 조화될 수 있는 친환경에너지를 이용한 친환경소재 휴식공간을 창출하여, 사계절에 주민 누구나 자유롭게 이용가능토록 하고, 이 시설물의 관리는 주민들이 공동으로 하도록 한다.

셋째, 농어촌에 공동으로 관리하고 생산하는 공간을 설정하여 지역민들이 자연·생태환경을 체험할 수 있도록 마을공간을 정비를 한다. 전통적으로 농어촌, 특히 농촌 지역은 생산공간과 생활공간이 멀리 떨어져 있지 않은 경우가 많다. 그러다보니 마

을공간에 대한 계획적 접근이 어려웠다. 그러나 이제 농촌의 생활여건이 과거와 많이 다르기 때문에 생산공간과 생활공간을 분리하여 생활공간 속에서도 자연생태적 공간으로 조성하여 도시민들의 농촌체험이 가능하도록 할 필요가 있다.

넷째, 농어촌에 들어선 인위적인 공간들은 새롭게 디자인하여, 자연·생태 공간을 창출하고, 친환경에너지를 이용할 수 있는 공간을 제공하여 누구나 이용 가능하도록 개방한다. 이러한 개방성을 통해 도시-농촌간 교류를 활성화하고 마을을 특색있는 마을로 변화시키도록 할 필요가 있다.

이 모든 것들은 최대한의 자연스러움과 최소한의 인간의 손길로 자연·생태공간을 쾌적하게 이용할 수 있도록 하며, 자신들만의 개성과 전통을 휴식 공간에 표현하여 지역주민들의 휴식뿐만 아니라, 지역사회의 활력창출과 재건을 도모한다.

3) ‘느림의 여유’를 상품화(대안 시장 탐색)

한식, 온돌, 전통가옥, 농경, 그리고 산과 들판, 마을 앞을 지나는 조그만 실개천, 이런 것들이 농촌을 생각하며 떠올리는 풍경이고 이미지이다. 현대 도시사회는 광속(光速)의 사회이다. 거리를 지날 때도 빠르게 건느라 주위 사물을 관찰할 시간도 없으며 식사 또한 시간을 절약하기 위해 패스트푸드를 선호한다. 이처럼 빠름을 강요하는 도시생활은 우리를 이웃간에 단절된 삶을 살도록 강요하며 사회를 원자화시킨다.

이런 현실에서 농촌을 ‘느림의 여유’로 이미지 메이킹을 하고 이를 상품화해서 도시민을 농촌으로 올 수 있도록 하므로 농촌이 새로운 대안시장이 될 수 있도록 할 필요가 있다. 농촌공간을 도시민이 즐길 수 있는 상대적 휴식공간, 생태공간으로 기능을 할 수 있다면 이러한 농어촌의 ‘느림의 여유’라는 것을 상품화하는 것이 충분히 가능하다. 이는 슬로시티(slow city) 운동의 개념과 일맥상통한다. ‘느림과 여유’라는 가치를 바탕으로 지속가능한 발전을 추구하는 것은 도시생활에서 도저히 맞볼 수 없는 또 다른 틈새시장이기도 하고 수요가 충분한 상품이기도 하다. 그리고 이는 공해 없는 자연환경 속에서 지역의 먹을거리와 고유의 문화와 전통, 가치, 인간미를 느끼며 인간다운 삶을 되찾자는 신개념이기도 하다.

1999년 처음으로 이탈리아 중북부의 작은 마을 그레베인 키안티(Grevein Chianti)에서 시작된 이래 현재까지 16개국 116개 도시가 슬로시티로 지정돼 있으며 국내에서는 2007년 말 아시아 최초로 전남 신안군 증도와 담양군 창평, 장흥군 유치·장평면, 완도군 청산도와 경남 하동군 악양면이 지정됐다. 이처럼 농어촌이 전통문화와 느림의 여유를 통해 도시생활에 지친 시민들에게 삶의 활력소와 인간미를 회복할 수

있는 휴식공간으로서 역할을 함으로써 도시인들과 농어촌이 활발히 교류하게 유도할 수 있을 것이다. 또한 도시인들이 은퇴 후 제2의 주소지로 농어촌을 선택한다면 과소화 되는 농촌에 인구가 증가할 수 있는 대안도 될 수 있을 것이다. 결국 농촌이 가지고 있는 자연자원, 슬로 라이프(slow life)의 잠재적 가치를 도시지역과 공유하므로 도시인들은 도시에서는 얻을 수 없는 '느림의 여유'를 즐기고 더불어 자연에서 얻을 수 있는 쾌적성과 아름다움을 느낄 수 있을 것이다. 이를 정책적으로 지원하기 위해 각 지역마다 자체적인 적절한 프로그램을 개발할 필요가 있다.

4) 대안적 자원을 활용한 다양성 확보

농어촌에서 대안적 자원을 활용하는 방법은 너무나 다양하지만 지역별로 각 지역의 입지적 특성에 따라 활용 가능한 자원은 한정되어 있을 것이다. 그렇기 때문에 각 지역의 자원을 최대한 활용하도록 하는 것이 기본적으로 전제되어야 한다.

농어촌 지역의 대안적 자원으로는 친환경에너지(물, 바람, 태양, 재생자원)를 이용하여 다양성을 확보하도록 할 필요가 있다. 몇 가지 대표적인 농어촌지역의 자원을 보면 <표 5-1> 과 같다.

<표 5-1> 지역자원의 영역과 개별자원

| 영역 | 개별자원 |
|--------|---|
| 자연자원 | · 산림, 산지, 고원, 하천, 섬, 바다, 명승지, 서식동식물, 온천 · 전원풍경 등 |
| 전통자원 | · 설화 · 노래 · 전설 등 무형문화재, 민속자료, 생활양식 · 상점가, 서비스업체, 쇼핑센터, 해수욕장, 낚시장, 유원지, 스키장, 숙박시설, 테마파크 등 · 공장, 산업단지 · 고속도로, 공항, 고속전철 등 |
| 산업자원 | · 농업, 임업, 축산업, 임업 : 목장, 농원, 목공예관, 도예관, 양여장, 특산물전시 판매장 등 |
| 문화자원 | · 체육관, 스포츠시설, 스포츠행사, · 학교, 대학, 지역복지시설 등 · 역사자료관, 박물관, 전시시설, 도서관, 식물원, 공원 등 |
| 커뮤니티자원 | · 지역 커뮤니티 : 인재, 주민단체, 문화예술가 · 지역미디어 : 방송국, 케이블 TV, 무선통신, 신문 |
| 지역이미지 | · 지역이미지(경관지역, 국제화지역 등의 이미지) |

자료: 강신겸, 2007: 306.

위 <표 5-1>에서 보는 것처럼 농어촌의 대안적 자원은 매우 다양하지만 농어촌 지역의 특성이 자연친화적이라는 점에서 자연생태적인 자원활용 사례를 먼저 해외와 우리나라의 경우를 살펴보고 농어촌에 적용이 가능한가를 살펴보자.

첫째, 덴마크 코펜하겐은 그린 투어로 우뚝 선 에코 시티이다. 유럽에서 가장 작은 나라인 덴마크는 에코 시티를 관광 상품에 도입하여, 친환경 교통 정책의 일환인 시티바이크 프로젝트를 활용해서 그린 투어를 개발하였다. 코펜하겐은 관광객들이 각종 에너지 절약 장치 및 친환경 에너지 발전소 등을 갖춘 친환경 호텔을 이용해 숙박을 해결하도록 하였다. 먹는 것도 유기농 및 친환경 재료로 만든 음식으로 식사를 할 수 있도록 투어 프로그램을 구성하였고, 방문하는 사람들 모두가 환경에 대한 친근감을 느낄 수 있도록 다양한 그린투어 프로그램을 개발해냈다. 이밖에도 친환경 원료로 만들어진 미용실, 친환경 제품을 활용한 옷가게를 비롯하여, 코펜하겐 전체에서 친환경 관광체험을 할 수 있도록 자연스럽게 유도하였다. 또한 건물 재건축 및 재생 시에 자연광을 활용하기 위해 최대한 유리를 사용하며 바닷물과 태양열을 이용해 각 건물의 에너지 사용을 최소화 하도록 유도하고 있다.

둘째, 중국 상하이의 동탄 신도시이다. 2040년에 개발이 완료되는 상하이 동탄 에코 시티는 생태 늪지, 생태 농업원, 생태 도시 등 크게 세 개의 지역으로 나누어 개발된다.

생태도시는 화석 에너지 사용이 아닌 100% 재생 에너지를 사용하여 이산화탄소 배출을 낮추게 되며 건물은 유기농 및 생물분해성 자재를 사용하도록 하고 여기서 발생하는 폐기물은 에너지로 변환되거나 무기 분해기를 통해 퇴비로 변환되도록 하였다. 생태 농업원은 유기농 농법을 사용하여 농작물을 짓고 생산하게 되고, 동탄 신 도시는 개발 후에도 약 40%의 면적이 농지로 남아 자급자족이 가능하게 된다.

셋째, 독일 프라이부르크의 태양 에너지를 활용한 에너지 자립형 도시이다. 독일 프라이부르크는 에코 시티를 위하여 태양 에너지를 이용한 다양한 시설을 개발하고 도시 전체에 자연적인 에너지를 사용하기 위해 많은 노력을 기울였다. 그런 노력을 통해서 프라이부르크는 세계적으로 태양의 도시라는 명성을 얻고 있으며, 독일에서는 환경수도로 거듭났다. 최근에는 헬리오트롭 주택을 개발하였는데, 이는 태양을 향해 집의 몸체가 회전하는 방식으로 이 주택은 계절별로 태양의 움직임에 맞추어 겨울에는 유리면이 여름에는 단열벽이 전면으로 회전하는 주택으로 발전량이 소비량의 5~6배 감소한 에너지 자립형 시설을 선보였다.

위의 덴마크 코펜하겐의 그린투어 에코시티, 중국 상하이의 동탄 생태도시, 독일의 환경수도 태양의 도시 프라이부르크를 살펴보면, 비록 도시 사례를 모형으로 삼았지만 이를 국내의 농어촌에서의 활용 가능할 수 있다. 먼저 코펜하겐의 경우처럼 친환경 소재와 시설들을 통해 농어촌의 관광 상품을 개발하고 특히 유기농 및 친환경 식품들을

자연스럽게 제공함으로 지역의 생산과 소비가 활발하게 이루어지도록 하고, 이와 함께 전통문화와 가치를 함께 강조하여 깊이 있고 쾌적하고 아름다운 농어촌의 모습을 도시인들이 다시 찾게 하고 궁극적으로는 도시인들도 농어촌에서 살고 싶어 하도록 유도할 수 있다. 그리고 중국이 계획하고 있는 동탄 신도시처럼 농어촌에서 유기농 농법을 통해 자급자족을 달성하며, 유기농 농산물을 특화해서 수익성을 창출하고 도시인들과는 차별되는 친환경적으로 만족하는 생활수준을 이루도록 할 수 있다. 마지막으로 독일의 태양의 도시 프라이부르크의 태양에너지 및 에코에너지를 농어촌에서 사용할 수 있도록 지원하는 제도적 장치를 마련하여 에너지 자급률을 달성하고 그 이상으로는 모아둔 에너지를 되팔아 농어촌의 주민의 소득보전에 도움을 줄 수 있다.

한편 우리나라의 농어촌의 대안적 자원 활용의 대표적인 사례는 함평군 나비축제를 들 수 있다. 사실 함평 나비축제는 국제적으로 많이 알려진 지역축제의 하나이다. 이 축제에 대해서는 많이 알려져 있지만 이 축제를 통해 얻는 다양한 편익에 대해서는 그렇게 많이 홍보되지 못한 면이 있다. 나비축제를 개최하기 위해 함평천의 나비생태계를 복원하는 프로젝트는 함평군을 홍수로부터 안전하게 지켜주며 나아가 환경보호를 동시에 얻을 수 있게 되었다. 그리고 이러한 축제를 통해 지역경쟁력까지 창출하여, 지역주민과 국가, 환경단체 모두가 상생하여 함평군이 세계적인 나비도시로 명성을 알릴 수 있는 계기가 되었다. 이를 통해 알 수 있듯이 가장 지역적인 것을 통하여 전통과 문화, 자연과의 조화를 이루었을 때 가장 세계적이고 성공적인 모습의 지역이 될 수 있다.

〈그림 5-1〉 함평 나비하천



5) 대안적 ‘삶의 터’ 제공으로 도시사회문제 해결

농촌의 사회적 특성으로 Sorokin은 대면사회(face to face society)를 말한 바 있다. 또한 도시지역이 개인주의적인데 비해 농촌사회는 가족주의적 특성을 갖는다. 가족주의는 이웃에 대해 가족 같은 관심과 잦은 교류빈도를 갖게 된다. 농어촌이 도시사회문제의 해결 공간으로 기능할 수 있다는 것은 도시사회에서 어쩔 수 없이 나타나는 소외문제와 부조리한 현실에 대한 도시민의 각종 사회문제를 농어촌이 치유할 수 있음을 의미한다. 그리고 이러한 도시사회문제에 대한 치유의 대안적 삶의 터로서 농어촌을 만드는 것은 농어촌 활력의 또 다른 차원이기도 하다.

현실적으로 고령화, 여성화한 농어촌에 최근 2000년대 중반 이후 귀촌인구가 증가하고 있으며 이들 귀촌인구는 대부분 20-40대의 경제활동이 왕성한 계층이다. 이들 귀촌인구의 특성이 도시생활에서 인생의 성공을 추구하기보다 농촌에서 여유와 삶의 본질적 가치를 추구하기 위해 귀촌한 사람들이 대부분이다.

〈표 5-2〉 2010년 귀농현황

(단위: 가구, 명, %)

| 구분 | 계 | 경기 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 | 인천 |
|-----|-------|-----|-----|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-----|-----|
| 가구수 | 4,067 | 69 | 312 | 272 | 324 | 611 | 768 | 1,112 | 535 | 44 | 20 |
| % | | 1.7 | 7.7 | 6.7 | 8.0 | 15.0 | 18.9 | 27.3 | 13.2 | 1.1 | 0.5 |
| 인구수 | 9,732 | 180 | 641 | 635 | 756 | 1,511 | 1,901 | 2,538 | 1,388 | 136 | 46 |
| % | | 1.8 | 6.6 | 6.5 | 7.8 | 15.5 | 19.5 | 26.1 | 14.3 | 1.4 | 0.5 |

자료: 농림수산부, 2010 귀농귀촌 실태조사 결과; 2011. 4. 15일 보도자료: 4.

위 〈표 5-2〉에서 지역별 귀농가구와 인구를 보면 전북, 전남, 경북, 경남지역이 약 74.4%로 귀농인구의 대부분을 차지하고 있다.

〈표 5-3〉 연도별 귀농현황(‘09~’10)

(단위: 가구, 명, %)

| 구분 | 합계 | ‘90~’99 | ‘00 | ‘01 | ‘02 | ‘03 | ‘04 | ‘05 | ‘06 | ‘07 | ‘08 | ‘09 | ‘10 |
|--------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 가구수 | 38,446 | 17,713 | 1,154 | 880 | 769 | 885 | 1,302 | 1,240 | 1,754 | 2,384 | 2,218 | 4,080 | 4,067 |
| 누계 | 38,446 | 17,713 | 18,867 | 19,747 | 20,516 | 21,401 | 22,703 | 23,943 | 25,697 | 28,081 | 30,299 | 34,379 | 38,446 |
| 구성비(%) | 100 | 46.1 | 3.0 | 2.3 | 2.0 | 2.3 | 3.4 | 3.2 | 4.6 | 6.2 | 5.8 | 10.6 | 10.6 |

자료: 농림수산부, 2010 귀농귀촌 실태조사 결과; 2011. 4. 15일 보도자료: 6.

제5장 농어촌 활력창출 방안 제시

이러한 귀농가구의 추이를 <표 5-3> 연도별 귀농현황에서 보면 2001년 880가구 → 2004년 1,302 가구 → 2008년 2,218 가구 → 2009년 4,080 가구수로 2010년 4,067 가구로 최근으로 올수록 귀농가구수가 증가추세를 보이고 있다. 특히 2009, 2010년에는 귀농가구가 4,000가구를 넘어섰는데 여기에는 베이비부머 세대 은퇴, 다양한 삶 추구, 정부 귀농정책 추진('09.6월) 등 복합적 요인들이 작용한 것으로 보인다.

<표 5-4> 연령별 귀농현황

(단위: 명, %)

| 계 | 20대 | 30대 | 40대 | 50대 | 60대 | 70대 | 80대 |
|-------|-----|------|-------|-------|------|-----|-----|
| 4,067 | 59 | 553 | 1,229 | 1,457 | 665 | 98 | 6 |
| % | 1.5 | 13.6 | 30.2 | 35.8 | 16.4 | 2.4 | 0.1 |

자료: 농림수산부, 『2010 귀농귀촌 실태조사 결과』, 2011. 4. 15일 보도자료, p.5.

위 <표 5-4> 에서 보면 귀농인구의 대부분이 농업 생산활동이 가능한 50대 이하(59세까지)의 비중이 81.10% 수준으로 농업농촌 분야의 새로운 동력의 잠재적 원천이 될 수 있음을 보여주고 있다. 이러한 농업 신규인력 유입은 향후 농어촌 정예인력 육성과 종합적인 농어촌활력의 강력한 모멘텀이 될 수 있을 것이다.

<표 5-5> 지역별 귀농현황 추이('90~'10)

(단위: 명, %)

| 구분 | 계 | '90~'98 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 |
|----|--------|---------|-------|-----|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 계 | 38,446 | 17,713 | 1,154 | 880 | 769 | 885 | 1,302 | 1,240 | 1,754 | 2,384 | 2,218 | 4,080 | 4,067 |
| 부산 | 16 | 15 | - | - | - | - | - | - | 1 | - | - | - | - |
| 대구 | 52 | 52 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 인천 | 189 | 95 | 1 | - | 1 | - | 16 | 28 | 2 | - | - | 26 | 20 |
| 광주 | 68 | 53 | 3 | - | - | 5 | 6 | - | 1 | - | - | - | - |
| 대전 | 4 | 2 | - | 1 | - | - | - | - | 1 | - | - | - | - |
| 울산 | 31 | 24 | - | - | - | - | - | 7 | - | - | - | - | - |
| 경기 | 2,095 | 1,432 | 54 | 57 | 18 | 44 | 19 | 28 | 57 | 89 | 126 | 102 | 69 |
| 강원 | 3,126 | 1,373 | 151 | 151 | 26 | 156 | 227 | 102 | 134 | 121 | 141 | 232 | 312 |
| 충북 | 2,604 | 1,184 | 35 | 25 | 43 | 56 | 141 | 68 | 172 | 196 | 142 | 270 | 272 |
| 충남 | 3,330 | 1,470 | 111 | 28 | 74 | 46 | 137 | 237 | 184 | 157 | 227 | 335 | 324 |
| 전북 | 5,210 | 1,847 | 166 | 127 | 90 | 145 | 166 | 73 | 250 | 467 | 385 | 883 | 611 |
| 전남 | 5,960 | 3,297 | 230 | 77 | 67 | 51 | 37 | 89 | 249 | 257 | 289 | 549 | 768 |
| 경북 | 8,789 | 3,621 | 191 | 115 | 218 | 86 | 334 | 359 | 378 | 772 | 485 | 1,118 | 1,112 |
| 경남 | 6,046 | 2,787 | 119 | 243 | 210 | 265 | 203 | 242 | 267 | 277 | 373 | 525 | 535 |
| 제주 | 926 | 461 | 93 | 56 | 22 | 31 | 16 | 7 | 58 | 48 | 50 | 40 | 44 |
| | 38,446 | 17,713 | 1,154 | 880 | 769 | 885 | 1,302 | 1,240 | 1,754 | 2,384 | 2,218 | 4,080 | 4,067 |

자료: 농림수산부, 『2010 귀농귀촌 실태조사 결과』, 2011. 4. 15일 보도자료, p.6.

2. 농어촌 활력을 주도할 수 있는 정예인력 양성 방안

〈표 5-6〉 연령별 귀농현황 추이('90~'10)

(단위: 명, %)

| 구분 | 계(%) | '90~'98 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 | '07 | '08 | '09 | '10 |
|-------|------------------|---------|-------|-----|-----|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 계 | 38,446 (100%) | 17,713 | 1,154 | 880 | 769 | 885 | 1,302 | 1,240 | 1,754 | 2,384 | 2,218 | 4,080 | 4067 |
| 29이하 | 2,850 (7.4) | 1,643 | 65 | 38 | 62 | 64 | 34 | 54 | 70 | 44 | 31 | 686 | 59 |
| 30~39 | 12,759 (33.2) | 8,135 | 515 | 316 | 258 | 239 | 243 | 287 | 315 | 386 | 328 | 1,184 | 553 |
| 40~49 | 11,104 (28.9) | 4,574 | 391 | 293 | 238 | 260 | 402 | 393 | 565 | 766 | 699 | 1,294 | 1229 |
| 50~59 | 7,885 (20.5) | 2,426 | 155 | 187 | 149 | 201 | 423 | 319 | 481 | 706 | 632 | 749 | 1457 |
| 60이상 | 3,848 (10.0) | 935 | 28 | 46 | 62 | 121 | 200 | 187 | 323 | 482 | 528 | 167 | 769 |

자료: 농림수산부, 『2010 귀농귀촌 실태조사 결과』, 2011. 4. 15일 보도자료, p.6.

표 <5-6>의 연령별 귀농현황 추이를 보면 2010년도 20대와 30대의 귀농인구 감소 기미가 보이고 있다. 따라서 이와 같은 귀촌귀농 현상이 일과성이 되지 않기 위해서는 이에 대한 제도적 보완이 필요하다. 농어촌이 부족한 노동력과 경제력을 보충하고 더불어 도시사회문제 해결하기 위해서는 이러한 귀농귀촌 인구를 정착시키고 나아가 도시-농어촌의 교류를 제도적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부, 지방정부, 시민단체 등이 서로 호혜적인 네트워크를 구축하여 이러한 농촌유입인구를 정착시킬 수 있는 재교육과정, 제도보완, 지원정책 등을 모색할 필요가 있다.

2. 농어촌 활력을 주도할 수 있는 정예인력 양성 방안

1) 정예인력 교육 및 훈련

가. 기존 농어업인 교육의 문제점

농어촌 활력화의 성공 여부는 이를 주도하게 될 정예인력이 크게 좌우할 것으로 보인다. 따라서 농어촌 활력화에 실질적으로 기여할 수 있는 정예인력을 효과적으로 육성하여 관리할 수 있는 제도적 장치가 뒷받침되어야 하는데, 이 중 가장 역점을 두어야 할 부분이 이들에 대한 효율적인 교육과 훈련 시스템이라 할 수 있다.

그동안 농어업부문에서는 농어업인들을 대상으로 하는 수많은 교육훈련 과정이 시행되어 왔다. 교육훈련으로 인한 성과도 적지 않았지만, 교육훈련 과정에서 드러난 여러 문제점들도 지적되고 있다. 정예인력의 교육훈련에서도 이러한 문제점을 파악하고 이를 보완하여 정예인력의 자질과 능력을 양성할 수 있는 실질적인 교육훈련이 되도록 하여야 한다.

농어업 분야의 교육에서 나타나는 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다²²⁾. 첫째, 생산기술에 치중한 교육이라는 점이다. 그동안 증산을 위한 생산기술 위주의 교육에 치중한 결과 농업생산성은 어느 정도 증대되었지만 농산물을 가공하고 마케팅을 통해 부가가치를 제고하는 측면에서의 교육이 소홀하여 농어업인들은 대체적으로 이에 대한 정보와 지식이 부족한 경향이 있다. 둘째, 실적 위주의 일방적인 교육이었다는 점이다. 교육을 시행하는 기관이 교육실적에만 집착하다 보니 내실 있는 교육이 되지 못하고 교육자와 피교육자 간의 쌍방향적인 소통이 부족했다는 것이다. 셋째, 고령자 위주의 피교육자로 인한 학습효과 교육효과의 미흡이다. 농어촌지역의 고령화 추세로 인해 발생하는 구조적 문제이기는 하지만 고령자들이라 하더라도 이들이 교육에 관심을 갖고 적극적인 자세로 교육에 참여할 수 있는 방안이 선행되어야 한다는 것이다. 넷째, 교육효과 검토 및 결과의 피드백(feedback) 부족이다. 교육은 시행과정도 중요하지만 교육효과가 어느 정도인지를 검토하고 검토결과를 반영하여 차후의 교육과정에 피드백 함으로써 점차 교육의 내용과 질을 개선시키는 것이 중요하다.

나. 정예인력 교육의 중점분야 및 방식

정예인력을 대상으로 하는 교육의 내용은 크게 전문분야와 소양분야의 두 분야로 나눌 수 있다. 전문분야 교육은 생산에 관한 기술적인 부분뿐만 아니라 경영에 관한 교육도 강조되어야 하며, 소양교육에서는 리더십, 농촌의 가치에 대한 인식 등이 교육내용에 포함될 수 있다.

정예인력에 대한 교육훈련은 교육보다는 학습의 차원에서 접근하여 할 것이다. 일방적인 지식 전달인 교육의 차원으로는 한계가 있을 것이며, 스스로 해답을 얻어내는 학습의 차원에서 접근하는 것이 바람직하다. 정예인력 교육훈련은 학교교육이 아닌 사회교육 또는 평생교육의 개념이기 때문에 주입식으로 가르치는 것이 아니라 스스로 배울 수 있도록 도와주는 과정으로 이해하는 것이 바람직하다. 피교육자는 학

22) 2009년 9월 11일 농림수산물부와 수산인력개발원이 주최한 「농어업인 현장 실용교육 내실화방안을 위한 농림수산물 교육훈련 발전 세미나」에서 토의되었던 내용을 요약한 것임.

생이나 교육생이 아닌 학습자이며, 교육자도 강사나 선생님이 아닌 지원자 또는 조력자(facilitator)로서의 역할로 접근해야 할 것이다. 예를 들어, 교육훈련의 방법에 있어서 문제에 대한 해법을 곧바로 가르치는 것보다는 주어진 문제를 해결하는 방법을 팀워크나 개인별 학습과정을 통해서 스스로 터득하게 하는 접근법이 장기적인 측면에서 건전한 정예인력을 양성하는 데 효과적일 것이다.

〈표 5-7〉 학교교육과 평생교육의 대비

| 구 분 | 학교교육(Pedagogy) | 평생교육(Andragogy) |
|---------|---------------------------------------|---|
| 정 의 | The art a science of teaching a child | The art a science of helping adults learn |
| 교수-학습활동 | 가르치는 것 - 주입식 강의 (teaching) | 스스로 배우는 자기학습중심 (learning) |
| 학습자 호칭 | 학생 · 교육생(student) | 학습자(learner) |
| 교사의 역할 | 강사 · 선생님(teacher) | 지원자 · 조력자(facilitator) |

그리고 교육훈련은 과정 그 자체도 중요하지만 교육 후에 어떻게 이를 유지하고 관리하는가도 못지않게 중요한 문제이다. 교육훈련과정을 마친 정예인력들의 리스트를 작성하여 이들이 교육과정에서 습득한 지식과 정보들을 어떻게 현장에서 활용하고 있는지 또는 추가적으로 필요한 교육이 무엇인지를 지속적으로 관찰하는 시스템이 갖추어져야 한다.

정예인력의 교육훈련을 담당할 주체와 기관은 추후 보다 면밀한 분석이 요구되지만 오랜 기간 동안 관련 교육에 대한 인력자원과 노하우를 축적하고 시스템을 갖춘 기관, 예를 들어, 새마을운동중앙연수원과 같은 기관도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

다. 정예인력 양성에서의 인센티브제도 도입

농어촌지역의 정예인력도 대부분이 지역에 거주하며 농어업이라는 생업에 종사하는 생활인이다. 이들에게 아무런 보상 없이 지역의 활력화를 선도하는 역할을 기대하고 많은 임무를 부여한다는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 따라서 어떤 형태로든 이들에게 인센티브를 제공하는 분위기와 시스템이 구축될 필요가 있다.

우선 정부는 경제적인 인센티브에 앞서 이들에게 사회적으로 높은 가치를 부여하는 분위기 조성을 위한 방안을 마련해야 한다. 예를 들어, 새마을운동 당시에는 지도자들이 어떤 보수나 특혜를 받는 지위가 아니었으나, 한 달에 한 번씩 대통령과 각

부처 장관들이 참석하는 월례경제동향보고회에 항상 한 명의 새마을지도자가 초청되어 새마을운동 사례발표를 하였다. 새마을지도자의 얘기는 장관들이 경청해 국책에 반영해야 할 무게를 가진 것으로 대우된 것이다. 또한 새마을지도자 교육과정에서 고위 행정 관료들과 같이 먹고 자고 교육받고 토론하면서 허심탄회하게 접촉하였고 그 과정에서 그들에게 상당한 긍지를 갖게 해 주었다.

정예인력에 대한 경제적 인센티브는 정예인력의 성과를 평가하여 평가결과에 따라 차등 지원하는 시스템의 도입이 바람직할 것이다.

2) 정예인력에 대한 지원 기제

농어촌지역의 정예인력들도 그 자신이 농어업인이고 농어촌주민들이기 때문에, 이들에게 새로운 것을 단기간에 교육시켜서 지역의 리더로 육성하는 것은 한계가 있다. 따라서 정예인력의 육성을 위한 교육훈련 이외에도 정책적으로 시스템의 조성이 필요하다.

농어촌지역 정예인력을 지원하기 위한 방안들을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 기존 정예인력의 역량 강화(capacity building)이다. 이장, 새마을지도자, 개발추진위원장, 부녀회장, 청년회장 등 지역에서 리더로서의 역할을 이미 하고 있는 기존 정예인력의 역량을 강화하기 위해 필요한 교육, 선진지 견학을 비롯한 각종 역량강화 프로그램을 지원하는 방안이다. 둘째, 농고·농대 졸업생을 비롯한 젊은 계층의 농촌 정착 및 농업 창업을 지원하는 방안이다. 사회적 이슈로 부각한 청년실업을 해소한다는 또 다른 목적을 달성하는 차원에서 젊은 연령층들의 귀촌을 유도하고 이들이 농업 창업을 결정할 수 있도록 하기 위해서는 정부의 과감한 재정적·제도적 지원 장치가 요구된다. 이들이 농어촌에 정착하게 되면 미래의 잠재적 정예인력의 중추가 될 것이다. 셋째, 도시민을 대상으로 하는 귀촌·귀농 지원을 통하여 농어촌 유입을 유도하는 방안이다. 베이비부머를 중심으로 하는 은퇴(예정)자들의 귀촌·귀농에 대한 잠재적인 수요는 증가하고 있다. 다만 이들의 잠재적인 수요를 유효수요(effective demand)화 하기 위해서는 정부의 귀촌·귀농 유도를 위한 대대적인 분위기 조성 및 적극적인 지원책이 필요하다. 이들 도시민들도 농어촌에 정착하게 되면 미래 정예인력의 한 축이 될 것으로 기대된다. 넷째, 외부로부터 진입하는 정예인력에 대한 멘토링 시스템의 구축 방안이다. 젊은 계층, 도시민 등이 귀촌·귀농하게 되면 이들을 이끌어줄 수 있는 멘토들이 필요하다. 선도농가나 먼저 성공적으로 귀촌·귀농한 계층들이 멘토그룹의 주축이 될 수 있다.

3. 농어촌 활력을 지속시키기 위한 자주기반 구축

1) 농어촌 활력창출의 이념적 기반 형성

1970년에 당시 박정희 대통령의 지시로 새마을운동이 시작되었다. 새마을운동은 ‘근면’, ‘자조’, ‘협동’을 기본정신으로 하여, 이의 실천을 통해 국가발전을 꾀하려 했다. 1971년부터 전국적으로 확대된 이 운동은 생활태도 혁신과 환경개선 및 소득증대를 통한 낙후된 농촌의 근대화를 취지로 하여 이루어졌다는 면에서, 한국의 독특한 농촌개발로 볼 수 있다.

새마을운동은 농촌근대화를 취지로 한 정부주도의 하향식 개발운동이었다. 그럼에도 이러한 당시의 도·농간 소득격차는 농촌에 자각 분위기를 조성하기도 하였다. 이 과정에서 새마을운동은 그 정신적 기초로서 근면·자조·협동을 설정하게 되고 그 추진 방법으로는 우수한 지도자의 헌신적 봉사를 기초로 하고, 동시에 정부에 의한 적극적인 지원이라는 방식을 택하게 되었다. 당시 한국은 재원이 부족하고 인적자본이 갖추어지지 않은 상황이었고, 정부주도의 하향식 개발운동은 대안이 없는 선택이었다.

사실, 1970년대부터는 ‘새마을운동’을 중심으로 농어촌의 기초 생활환경 정비에 주력했었다. 이 시기까지 농어촌개발사업은 중앙정부 주도의 하향식 사업이라는 한계가 지적되기도 하였지만 생산기반 조성과 생활환경 개선 등 농어촌의 물리적 개발사업 이상으로 주민조직과 지도자 육성이 강조되었다. 또한 비록 강제성에 기반한 것이었다고는 해도 주민들의 참여가 꽤 활발하였다. 그러나 지역 특성이나 지역의 책임과 역량보다는 전국 일률적인 내용으로 효율성을 증진시키는 방식이 보다 중시되었다(송미령 외, 2010: 45).

그러나 현재 새마을운동은 제5공화국 이후의 부정적인 이미지를 벗어나지 못하고 있으며, 시대에 뒤쳐진 관변단체라는 이미지도 가지고 있다. 또 무엇보다 젊은 인력이 공급되지 않아, 활력이 떨어지고 있다.

이를 위하여는 전통적인 상부상조와 품앗이 등 공동체 정신을 계승하여 발전시켜야 한다는 주장도 제기되고 있다. 그러나 농어촌 활력의 이념적 기반은 전통문화의 계승이나 정신계몽만으로는 부족하다. 정부와 국가가 농촌의 미래에 대한 신뢰할만한 비전을 제시하고, 농어촌주민이 이를 신뢰하고, 이를 달성하기 위한 공동의 목표와 노력이 필요하다.

2) 농어촌 주민들의 역량 강화

무엇보다 소득증대와 연결시킬 필요가 있다. 이를 위하여는 현재와 같은 기술교육 중심에서 탈피하여, 농업경영인 육성을 강화할 필요가 있다. 앞에서 언급하였듯이, 1976년 이후 쌀자급자족이 달성되었다. 더구나 1990년대 이후 농산물시장이 개방되면서 생산량의 증가는 가격의 하락을 가져온다. 그럼에도 현재에도 쌀은 농가소득의 50% 이상을 차지하고 있다.

이제는 추곡수매가 인상을 둘러싼 농업인들의 시위는 연례행사가 되었다. 농업인들은 이러한 문제를 인식하면서도 쌀농사를 계속하고 있고, 정부는 해마다 반복되는 시위를 막지 못하고 농업인과 추곡수매가 인상을 놓고 협상을 벌이고 있다.

이제는 기술교육 뿐만 아니라 변화하는 시장상황에 능동적으로 대응할 수 있는 농업경영인이 필요하다. 그럼에도 지금도 기술교육중심의 농업인 교육이 이루어지고 있고, 이러한 문제를 의도적으로 회피하고 있다. 현재 공공기관 및 대학에서 이루어지는 농업인 교육의 일부는 이러한 문제에 대한 해결책을 제시하지 못하기 때문에, 이러한 문제를 의도적으로 회피하고 있다.

현재 농업 분야에는 우수한 전문 인력이 유입되지 않고, 현재 농촌에 있는 인구도 급속히 노령화되고 있다. 현재의 상태가 지속되면 농업인구 자체의 급속한 감소가 예상된다. 이러한 상황에서 농촌인구만으로 역량을 강화한다는 것은 한계가 있다. 따라서, 민간단체와의 연결도 강화할 필요가 있다.

1990년대 중반 전 재건국민운동시 도시의 직장단위로 농촌 자연부락과의 자매결연이 거의 전국적 규모로 일어났다. 그러나 그 효과는 거의 없었다. 새마을운동에 있어서도 지방의 경우 대개 관청이 새마을과 자매결연을 하여 새마을 사업을 지도하고 있는 것을 많이 보았다. 그것은 농민들에게 정신적 자극, 특히 사기를 북돋워 주는데 큰 도움이 되었다(김영모, 2003: 32).

3) 다양한 기반 구축

농어촌의 활력화를 위하여서는 지금과 같은 물리적 기반 구축이나 소득증대와 같은 단편적인 접근이 아닌, 농촌마을의 특성요소를 고려하여 다양한 기반이 구축되어야 한다.

앞에서 언급되었듯이, 한국에서 어떤 지역으로 인구가 유입되는 가장 큰 원인은 직업과 교육환경이다. 농촌은 직업과 교육환경 두 가지 측면에서 모두 경쟁력이 있는 공간이 아니다. 이 이외에도 문화, 의료·복지 등 정주환경도 고려되어야 한다. 농

3. 농어촌 활력을 지속시키기 위한 자주기반 구축

어촌 남성의 30% 이상이 한국여성과 결혼을 못하고 우리보다 저발달된 국가의 여성과 결혼하고 있는 것이 현실이다.

따라서 농어촌 활력을 위한 기반은 직업, 교육, 문화, 의료·복지 등 다양한 측면에서 다각적·종합적으로 고려되어야 한다. 또 이러한 기반은 단기간에 구축되지 않는다. 현재와 같이 단편적이고 단기적인 측면에서의 접근은 큰 효과를 가져올 수 없다.

〈표 5-8〉 농촌마을의 특성요소와 기능 및 유형

| 마을특성요소 | | 기능 | 마을유형 | | 정책고려사항 | |
|------------------|----------------|---|--------------------|-------------------------|--|--------------------------|
| 물리적 측면 | 자연 환경 요소 | 기후, 지형, 토지, 식생, 동물, 하천, 녹지, 경관 등 | 국토 및 환경 보존기능 | 자연지리적 유형 | • 평야농촌, 산촌, 준산간촌, 도시 근교촌 | 개발방식 |
| | 주거 환경 요소 | 토지이용 (농지, 산지, 대지 등) 주택, 교통, 시설, 전통건축물 주변 도시와의 거리 등 입지요인 | 주거기능 | 친환경형 | • 환경보전, 개발형 | 거주성 |
| | | | | 어메니티 거주형 | 접근성 | 국토보전 및 개발 |
| | | 휴양· 관광기능 | 자원특성유형 (그린투어리즘) | • 여가휴식형, 레저관광휴양형 | 소득개발 | |
| 사회적 측면 | 사회 문화 요소 | 사회복지시설, 교육, 유무형문화 (전통예술, 공예, 공동체, 지역의식 등), 역사, 문화재, 사회조직 | 사회적 기능 | 인문사회유형 | • 동족마을, 공동체마을, 신앙촌 • 도농교류형 | 리더 프로그램 육성 |
| | 인구 학적 요소 | 주민특성(연령, 직업, 가족구성, 소득수준 등), 인구구조(인구 규모, 노령화구조, 인구변동 등) | 교육문화 계승기능 | 전통역사 보전형 | 전통농촌형 | 참여주체 |
| 경제· 정책적 측면 | 경제 구조 요소 | 생산기반 및 활동 (농업생산, 농지규모, 농업종류 등) | 생산· 경제적 기능 | 생산기능 유형 (농업, 비농업) | • 농촌, 산촌, 어촌, 관광촌 • 특화 산업형, 최첨단영농기술형 | 계획단위 (마을-지역- 개별시설) |
| | | | 정치· 행정기능 | 사업유형 | • 신촌형, 기존정비형, 신촌+기존정비형 • 친환경농업형, 정보화마을 | 형평성 및 특수성 |

자료: 박윤호, 2006: 210.

그럼에도 한국의 농촌활력화는 <표 5-8>의 물리적 측면과 경제·정책적 측면에 치중하는 반면, 사회적 측면에서의 농촌활력화는 제대로 이루어지지 않고 있다. 또 경제·정책적 측면에서도 생산·경제적 기능은 수요와 공급을 고려하지 않은 채 유사·중복 투자가 이루어지고 있다. 대부분의 지방자치단체에서는 중앙정부의 지원으로 5-10여개의 개발사업이 이루어지고 있다. 이러한 개발사업은 주관 중앙부처에 따라서 이름만 차이가 있을 뿐 그 사업내용에 있어서는 차별성이 없다. 더구나 정책자금은 물리적 시설에 집중 투자될 뿐 소득증가 및 농촌활성화에 대한 고려는 미흡하다.

또 정치·행정기능도 그 지역의 특수성을 고려한 개발정책이 실시되지 않고, 나누어 주기식(pork barrel)의 천편일률적인 지원을 하고 있다. 한국의 농촌은 기후, 인구 구성, 주작목, 유통, 소비시장 등이 달라서 농촌이라고 하여도 결코 동질적인 지역이 아니다. 그럼에도 모든 농촌에 대하여 동일하고 차별화되지 않은 정책을 실시하고 있다.

그러나 사회적 측면이 제대로 반영되지 않은 이러한 정책은 성공을 거두기 어렵다.

4) ‘거버넌스’와 ‘사회적 자본’ 축적을 통한 삶의 질 향상

농어촌활력은 농어촌 거주 주민들의 삶의 질 제고와 관련하여 논의될 수 있을 것이다. 삶의 질은 다의적 개념이다. 뿐만 아니라 삶의 질은 부분의 개선으로 공동의 선을 실현할 수 있는 복지개념보다 더 포괄적이라서 자칫 정부의 실패현상이나 행정의 시행착오를 정당화 시켜줄 가능성을 안고 있다.²³⁾

삶의 질은 첫째, 이를 논하는 이유, 즉 왜 삶의 질에 관한 연구가 필요한가에 대한 학문적 대응논리, 둘째, 삶의 질을 논하는 방식, 즉 어떻게 삶의 질에 관한 연구를 진행해오고 있는가에 관한 논리, 셋째 삶의 질을 논하는 실의 등 세 가지 입장에 따라 달리 정의될 수 있다. 첫 번째 입장은 인간생활에서 추구하고 있는 가치에 초점을 두어, 삶의 질을 삶의 주체(개인)에 따라 다를 수밖에 없는 일종의 삶의 가치로 정의한다. 두 번째 입장은 삶을 비교의 대상으로 보고, 삶의 질을 발전현상을 설명할 수 있는 척도로 정의한다. 세 번째 입장은 조직사회 속성상 구성원 모두의 삶의 방향과 방식을 조율할 수 있는 논리의 필요성을 전제하고, 삶의 질을 구성원 모두가 공감하는 정책목표로 정의한다(소진광: 1998). 지방자치의 목적은 세 번째 입장과 관

23) 1990년대 들어 한국의 많은 지방자치단체가 삶의 질 향상을 시정목표로 내세우고 있으나 구체적인 정책들이 어떻게 관할구역 주민들의 삶의 질 향상에 기여하고 있는지에 대한 과정이 밝혀진 바 없다. 지방별 특성을 반영하여 삶의 질 구성인자가 어떻게 구성되고 인자별로 삶의 질 향상에 기여하는 가중치가 어떻게 변화하는지에 관한 확신도 없으면서 지방자치단체는 삶의 질과 관련한 막연한 기대로 재정을 투입하고 있는 셈이다.

련하여 논의될 수 있을 텐데, 구성원 모두가 공감하는 수준의 삶의 질을 설정하기 위해서는 사회정의 관점에서 최소 요구수준(minimum requirement), 혹은 기본수요(basic needs) 충족으로부터 출발하는 지역사회 복지수준을 크게 상회하는 만족도를 목표로 내세워야 하기 때문에 이를 실현해야 될 정책수단의 구체성과 명료성이 떨어질 수밖에 없다. 따라서 삶의 질 향상을 정책목표로 수용하게 되면, 정책의 효과성 평가는 사실상 불가능하다.

삶의 질은 지표화가 어려워 그만큼 목표달성 정도를 가늠할 수 없는 개념이다. 이 경우 행정서비스의 수급불균형과 재정의 낭비가 은폐되기 쉽다. 구체적인 지표를 통해 분석·평가하기 어려운 주민복지증진 혹은 삶의 질 향상 등을 농어촌활력창출의 목표로 내세울 경우 지역사회발전의 본질은 왜곡되고, 이의 순기능은 무시되기 쉽다. 공동의 목표가 모호하게 설정되면 이를 실현하기 위한 정책수단이 투명하게 연결되지 못하기 때문이다.

이와 같이 주민복지증진 혹은 삶의 질 향상은 지역사회가 추구해야 할 궁극적인 가치이지, 기간을 정해 놓고 달성해야 할 목표로 보기는 어렵다. 농어촌활력창출이 수단이고 과정이라는 점을 고려하여, 주민복지증진 혹은 삶의 질 향상과 같은 지역사회발전의 이상 혹은 가치보다는 구체적인 정책수단과 연계될 수 있는 실천적이고 중간적인 새로운 목표도입이 필요하다. 이 경우 새롭게 도입되어야 할 지역사회발전의 목표는 주민복지증진 혹은 삶의 질 향상과 같은 궁극적인 가치를 실현하는 수단으로 작동할 수 있어야 하며, 또한 지역사회 현실에서 구체적인 정책수단 결정의 가치판단준거로 기능할 수 있어야 한다. 공동의 노력을 필요로 하는 공동의 목표는 그러한 노력동원을 정당화하기 위해서 측정 가능토록 단계적으로 설정되어야 하고, 명세화(specification)가 가능해야 하기 때문이다.

또한 실천적이고 구체적인 정책수단과 연계되지 못하는 사회의 궁극적인 목표 설정은 농어촌 활력화 정도를 평가할 수 없게 만든다. 따라서 농어촌 활성화논리를 마련하거나 지역사회발전방향을 논하기 위해서는 주민복지증진이라는 '삶의 질'과 같은 궁극적인 가치를 실현하는데 수단으로 기능할 수 있는 보다 구체적이고 실천적이며 과정 지향적이고 중간적인 새로운 목표설정이 전제되어야 한다. 결국 농어촌 활력화논의는 주민복지증진을 종속변수로 하여 통제 가능한 새로운 독립변수를 도입하는 작업으로부터 시작하고, 이러한 새로운 독립변수를 다시 종속변수로 하여 구체적인 정책수단(독립변수)과의 함수관계를 밝히는 과정으로 이루어져야 한다. 요즘 학계에서 다양하게 논의되고 있는 사회적 자본(social capital)이 지역사회발전의 궁극적인 가치인 주민복지증진 혹은 삶의 질 향상을 실현 가능케 할 수 있는 새로운 목표로서 검토될 수 있을 것이다. 사회적 자본이 지역사회발전의 구체적인 정책수단을 결정해

줄 수 있는 판단준거로서 기능할 수 있기 위해서는 지방재정을 통해 마련된 삶의 질 여건과 지역사회 사회적 자본과의 상호관계가 도출될 수 있어야 한다.

사회적 자본은 일상에서 주민들의 접촉빈도가 많은 지역사회 혹은 자연부락단위로 형성되고 작동하는 것으로 알려져 있다. 사회적 자본은 분야 및 학자에 따라 다양하게 정의되고 있지만, 이의 구성요소는 신뢰(trust), 참여(engagement), 연계망(network), 사회규범 혹은 제도역량, 그리고 이타주의(altruism)로 요약된다(소진광, 2004). 여기서 신뢰는 공통기반을 구축하기 위해, 참여는 공동목표를 정립하기 위해, 연계망은 이웃과 지역사회를 유지하기 위해 필요하다. 또한 사회규범이나 제도역량은 자원동원 및 사회안전망을 가능하게하고, 이타주의는 공동이익을 창출한다. 이와 같이 사회적 자본의 개념요소의 기능은 곧 지역사회발전과 연계되어 있다. 지역사회발전은 구성원끼리의 공통기반, 지역사회 공동목표, 이웃과 지역사회 유지, 자원동원 및 사회안전망 확보 그리고 공동이익창출의 종속변수에 해당한다.

이러한 맥락에서 지역사회발전은 사회적 자본 축적을 통해 가능하고 사회적 자본의 실익은 공통기반 구축, 공동목표 정립, 이웃과 지역사회 유지, 자원동원 및 사회안전망 확보, 공동이익 창출에 있다. 이러한 사회적 자본 실익은 주민들의 일상생활에서 확인되고 활용되기 때문에 근린자치를 통해 가장 잘 얻어질 수 있다. 따라서 근린자치를 통해 농어촌 활력을 도모하고, 이 과정에서 국가 경쟁력은 높아진다.

5) 지역사회 재건운동과 정예인력 육성 방안

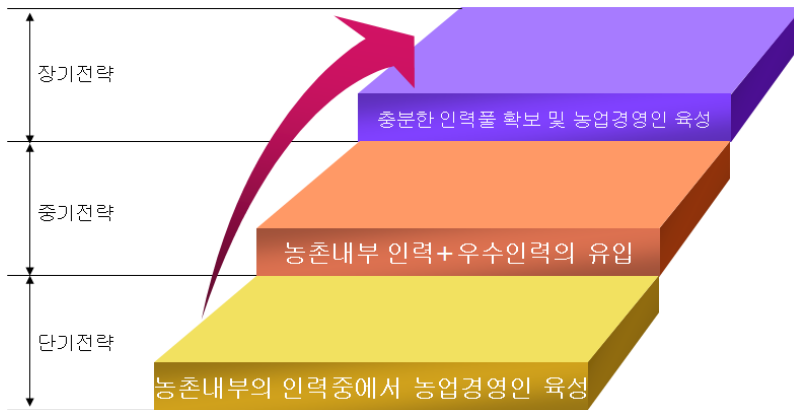
가. 장기적 육성전략

과거에는 농촌인구의 감소의 주 원인이 농촌에서 도시로의 이농, 도·농통합시와 같은 농촌지역의 도시로의 승격 및 편입이었지만, 앞으로는 자연적 감소가 가장 큰 원인으로 작용할 것이다. 특히 향후 사망 등으로 인한 자연감소가 두드러질 것이다. 동시에 농촌인구의 노령화도 가속화 될 것이다. 따라서 농업 인력육성은 이러한 장기적 추세에 대한 명확한 예측과 이에 기초하여 장기적 관점에서 추진되어야 한다. 이러한 사회적 추세와 농촌의 변화를 고려하지 않은, 농업인의 새로운 지식과 기술 등 개인적 역량강화에 중점을 둔 농업 인력양성은 단기적일 뿐만 아니라 현실성이 결여된다.

따라서 각각의 농촌은 도시와 비교하여 적어도 특정측면에서는 인구를 유인할 수 있는 경쟁력을 갖추어야 한다. 이러한 경쟁력 있는 요소를 찾아내지 못한다면 해당 농촌의 미래는 불확실하다. 이를 통하여 단기적으로는 농업분야에 대한 우수한 인력

의 유입이 이루어지지 않는 현재의 상황을 고려하여 현재의 농업인력 중에서 선택과 집중을 통하여 농업경영인을 육성하고, 중기적(과도기적)으로는 이러한 농업경영인의 육성과 더불어 농업과 농촌의 여건개선을 통한 외부에서의 인력유입을 모색하고, 장기적으로는 농업분야에서 우수한 농업경영인을 충분히 양성할 수 있는 인력풀을 갖추는 것이 필요하다(임형백, 2008b: 226).

〈그림 5-2〉 농업인력육성의 단기, 중기, 장기 전략



자료: 임형백, 2008b: 226.

나. 도시와 동등한 소득을 창출할 수 있는 전문 경영인 육성

장기적으로는 농촌의 인구유지를 양적인 측면 보다는 질적인 측면에서 접근하여야 한다. 농업은 2, 3차 산업과 비교하여 고용효과가 적기 때문에, 농촌에는 도시보다 적은 인구가 거주하면서, 도시와 균등한 소득과 삶의 질을 누리도록 접근하여야 한다.

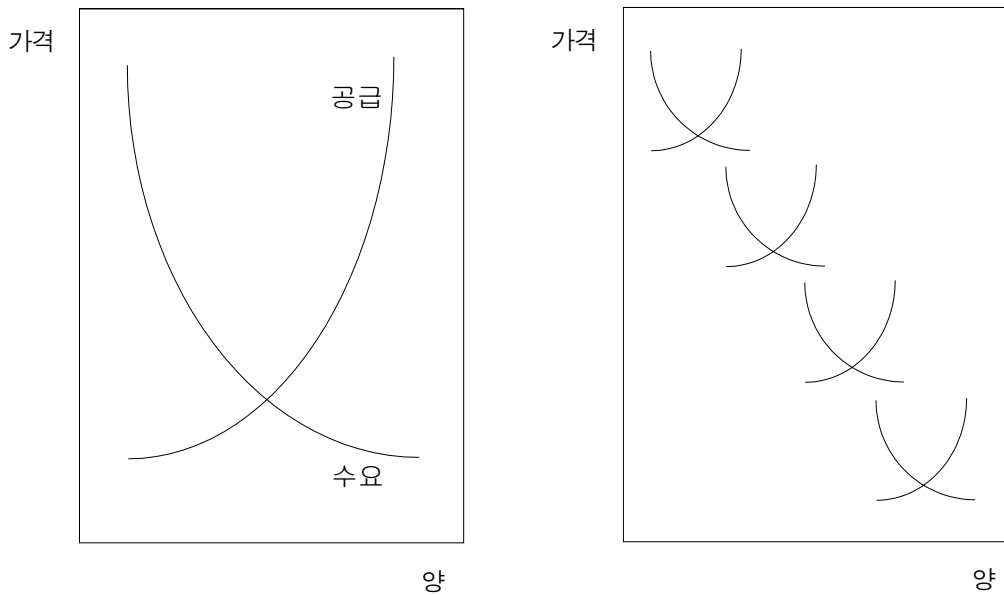
농촌에서도 도시와 비교하여 뒤처지지 않는 고소득을 창출할 수 있는 정예인력과 고용시장 창출이 필요하다. 따라서 현재와 같이 농업분야에는 우수한 인력이 유입되지 않고, 자본의 투자가 이루어지더라도, 결과적으로 새로운 아이디어와 혁신(innovation)이 제한적이기 때문에 고부가가치의 창출이 어렵다. 여기에다 농업이라는 1차산업의 태생적 한계가 더하여져, 악순환이 계속될 것이다.

따라서 이제는 농업생산성을 증가시키기 위한 농업인력 육성 이외에, 농업에 대한 전문지식 뿐만 아니라 경영에 대한 전문지식을 가지고 변화하는 시장상황에 능동적으로 대처하고 규모화, 창업, 틈새시장(niche market) 개척 등을 통하여 자생력을 갖추고 궁극적으로는 해외시장을 개척할 수 있는 농업경영인의 육성이 필요하다. 또

농업분야에서도 항구적인 경쟁력은 있을 수 없으며 따라서 끊임없는 틈새시장(niche market)을 구축하고, 제품을 차별화(product differentiation)하며, 시장분할(market segment)과, 블루오션²⁴⁾(Blue Ocean)전략의 필요성이 증가하고 있다. 궁극적으로 농업은 현재의 농산물생산을 넘어서 지식기반 농업(knowledge-based agriculture)으로 가야만 한다(임형백, 2008, 2010).

즉 현재와 같이 모든 농업인을 대상으로 하는 정책도 필요하지만, 동시에 정예화된 전문농업경영인을 육성하는 것이 병행되어야 한다. 즉 생산성의 향상 이외에 농산물의 기업화, 가공·유통으로의 영역확장과 농업의 식품·문화산업화를 통한 고부가가치를 창출할 수 있는 농업인력의 육성이 필요하다. 이를 통하여 장기적으로는 우수한 농업인력에게 선수(player)의 역할을 맡기고, 정부는 감독자(supervisor)와 지원자(supporter)의 역할을 수행하는 것이 바람직하다(임형백, 2008, 2010).

〈그림 5-3〉 시장 집합(market aggregation)과 시장 분할(market segmentation)



자료: OECD, 1995: 18.

24) 경쟁이 없는 새로운 시장공간을 말한다. 치열한 경쟁에 빠진 레드오션에 대비되는 개념으로, 블루오션 전략의 핵심은 '경쟁에서 이기는 유일한 방법은 경쟁자를 이기려는 노력을 그만두는 것'이란 말로 정리된다. 가치 도약을 통해 새로운 비경쟁 시장 공간을 창출함으로써 경쟁 자체에서 벗어나려는 전략이다. 김위찬과 Renée Mauborgne(2005)의 블루오션은 Michael Porter의 경쟁우위론(competition), Gary Hamel의 핵심역량론(core competence) 이후 최고의 경영전략으로 꼽히고 있다.

이를 위한 농업경영인은 창조적·기업가적 마인드를 갖추어야 하며, 한국농업대학의 사례에서 그 가능성이 나타나고 있다.

개방시대 한국농업이 나아갈 길은 산업으로서의 농업 경쟁력 회복이며 이는 ‘농업경영’의 확산으로 가능하다. 농업경영의 두 축은 품질·서비스 경쟁력 강화를 통한 ‘상품차별화’와 경영자적 자질을 갖춘 ‘농기업가의 양성’ 이다(민승규·정문건, 2007). 농기업가 양성의 효과는 한국농업대학의 졸업생들을 통해서 그 가능성이 입증되고 있다.

〈표 5-9〉 한국농업대학 졸업생들의 영농실태와 경영성과

| 영농실태(2000-2005년 기준) | | | 연평균 소득(2004년 기준) | | | | |
|---------------------|--------|-------|------------------|---------|---------|------|------|
| 전체졸업생 | 영농종사자 | 영농정착률 | 졸업생(A) | 전체농가(B) | 도시가구(C) | A/B | A/C |
| 1,235명 | 1,174명 | 95.1% | 5,560만원 | 2,900만원 | 3,736만원 | 1.9배 | 1.5배 |

자료: 한국농업대학, 2005.

다. 다문화가정의 활용

농촌의 결혼이민자의 증가와 그로 인한 다문화가정 및 그 자녀의 증가도 고려되어야 한다.

국제결혼을 하는 농촌총각의 약 20%가 기초생활수급대상자이며(임형백, 2007: 482), 결혼이민자가정의 절반 이상(52.9%)은 소득이 최저생계비에도 못 미친다(교육과학기술부, 2008.10).

기존 연구에 따르면 대부분의 여성 결혼이민자들은 가족 이외의 한국인들과 별다른 관계를 맺지 않고 있으며 더욱이 친밀관계를 맺는 경우는 거의 없는 것으로 나타났다(김이선 외 2인, 2006).

이미 다문화가정 아이들의 상당수는 한글이해능력이 부족해 학교학습활동에 어려움을 겪고, 일부에서는 외모로 인한 따돌림현상도 나타나고 있다(경기도교육청, 2006). 또 이들은 가난, 언어장벽, 소외의 3중고를 겪고 있다(교육과학기술부, 2008.10).

이는 경제적 구별(계급, 수입, 직업 등)에 외모라는 또 하나의 구별적 변인(distinctive variable)이 추가되는 것을 의미하며, 이는 한국사회에서 경제적 격차가 완화되더라도 융화되기 어려운 새로운 계층의 출현으로 귀결될 수도 있다. 즉 농촌의 경제적 상황이 호전되더라도 이와는 별개의 외모(새로운 인종)라는 새로운 구별적 변인이 새로 만들어지는 것이다(임형백, 2007: 488).

2007년 교육과학기술부에 따르면 2007년 국제결혼가정의 자녀 중 초·중·고 학생 수는 13,445명으로, 2006년의 7998명에 비하여 68%가 늘었다. 초등학생은 이중 11,444명으로 전체의 85%를 차지하였고, 중학생과 고등학생은 각각 11.8%와 3.15였다. 그러나 아직 취학연령대에 이르지 않은 영유아 인구가 이의 2배 가까워서, 향후 수년간 학교에 입학하는 국제결혼 가정 자녀수는 폭증세로 이어갈 것으로 보인다.

〈표 5-10〉 다문화주의 정책대상에 따른 정책 차별화

| 지역 | 대상 | 국적 | 정책 | 비고 |
|-------|-----------------------------|-----|---------------------|--|
| 도시 지역 | 단기거주노동자 (다문화사회의 가장 큰 원인) | 외국인 | 외국인 정책 | - 단기거주 후 출신국가로 돌아감 - 단, 한국에서 체류하는 기간 동안, 정책수단(policy means)과 정책집행(policy implementation)면에서 다문화주의모형과 유사 |
| | 결혼이민자 | 한국인 | 다문화 정책 (동화모형) | 한국의 개별가족의 구성원으로 편입 |
| | 귀화인 | 한국인 | 다문화 정책 (다문화주의모형) | 한국 사회의 구성원으로 편입 |
| 농촌 지역 | 단기거주노동자 | 외국인 | 외국인 정책 | - 단기거주 후 출신국가로 돌아감 - 단, 한국에서 체류하는 기간 동안, 정책수단(policy means)과 정책집행(policy implementation)면에서 다문화주의모형과 유사 |
| | 결혼이민자 (다문화사회의 가장 큰 원인) | 한국인 | 다문화 정책 (동화모형) | 한국의 개별가족의 구성원으로 편입 |
| | 귀화인 | 한국인 | 다문화 정책 (다문화주의모형) | 한국 사회의 구성원으로 편입 |

자료: 임형백, 2009b: 69.

한국의 농업종사인구에서 60세 이상의 비율은 50%를 넘는다. 반면 농업분야로의 젊은 인구의 유입은 극히 제한적이다. 농촌에는 젊은 인구가 부족하고 농촌 총각들의 상당수는 결혼도 하지 못하는 것이 현실이다.

한국의 국제결혼율은 13%를 넘어섰고 농촌지역의 국제결혼율은 35%를 넘어섰다(임형백, 2009b: 52). 이러한 다문화가정에서 태어난 아이들은 경제적 빈곤, 언어, 정체성 등으로 인하여 어려움을 겪고 있다. 2007년 교육과학기술부에 따르면 2007년 다문화가정의 자녀 초·중·고 학생수는 13,445명으로, 2006년의 7998명에 비하여 68%가

3. 농어촌 활력을 지속시키기 위한 자주기반 구축

늘었다. 초등학생은 이중 11,444명으로 전체의 85%를 차지하였고, 중학생과 고등학생은 각각 11.8%와 3.15%였다. 그러나 아직 취학연령대에 이르지 않은 영유아 인구가 이의 2배에 가까워, 향후 수년간 학교에 입학하는 다문화가정 자녀수는 폭증세로 이어갈 것으로 보인다(임형백, 2009b: 67).

따라서 이러한 다문화가정의 자녀들이 성공적으로 농촌에 정착하고 이들을 영농후계자로 육성하는 것은 농업인구의 노령화를 해결함과 동시에 농촌활력화를 가져올 수 있다.

새마을운동중앙연수원은 '다문화 정착 지도자 교육'을 실시 중이다. 중앙회는 문화차이에서 생기는 갈등을 줄이고 한국사회에 대한 정보를 제공하기 위해 지난해부터 전국을 순회하며 한 번에 사흘씩 결혼이주여성을 대상으로 교육을 하고 있다. 2010년은 53회 교육으로 마무리 되었다.

제6장

농어촌 활력화를 위한 거버넌스 체계 제안

1. 중앙정부의 역할

- 1) 범국민적 관심을 유도하는 홍보 및 지원
- 2) 교육·훈련 프로그램 운영
- 3) 정예인력의 육성 및 관리
- 4) 행·재정적 지원

2. 지방정부의 역할

- 1) 지역사회 잠재력 분석 및 활용방안 구축지원(주민들의 선택을 가능하게 하기 위한 조언에 국한하여야 함)
- 2) 농어촌을 유형화하고 유형별 특성화 지원제도 마련
- 3) 주민들의 자발적 노력을 촉발하기 위한 분위기 조성(다양한 연수·교육·훈련/공정한 부담과 공평한 분배의 규범 구축)
- 4) 농어촌 생산물의 시장 확보 지원(물자 연계 지원)
- 5) 농어촌의 상품화 지원
- 6) 지역사회 전통가치 발굴 및 지원(지방문화 창달)

3. 농어촌 시민사회의 역할

- 1) 지역사회 거버넌스 구축
- 2) 사회적 자본 축적
- 3) '개별적 활용에 의한 공동의 부담' 인식제고

제6장 농어촌 활력화를 위한 거버넌스 체계 제안

1. 중앙정부의 역할

농어촌 활력화의 실질적 주체는 활력화를 주도할 정예인력을 중심으로 하는 농어촌주민이다. 중앙정부는 농어촌 활력화가 효과적으로 진행될 수 있도록 하기 위해 농어촌 주민의 지원자 내지는 협조자 역할을 하는 것을 원칙으로 한다. 중앙정부는 협조자의 역할이긴 하지만 지원자로서 농어촌 활력화를 위해서 없어서는 안 되는 중요한 역할을 담당하여야 할 것이다²⁵⁾.

1) 범국민적 관심을 유도하는 홍보 및 지원

농어촌 활력화의 실질적 주체는 농어촌 주민이다. 하지만 농어촌 활력화는 농어촌 주민만의 역량과 의지만으로는 한계가 있으므로 도시와 농촌이 상호보완적인, 범국민적 차원에서 접근하는 것이 요구된다. 이를 위해서 농식품부를 중심으로 하는 중앙정부협의체를 구성하여 국민적 관심을 유도할 수 있는 홍보활동을 시행한다.

새마을운동과 같이 범국민적 관심을 모을 수 있는 일종의 국가적 농촌부흥운동을 전개할 필요가 있다. 이를 위해서는 시대적 상황을 고려해 농어촌 활력화를 위한 설득력 있는 이념과 철학이 필요하며, 국민적 이목을 끌 수 있고 강력한 메시지를 전달할 수 있는 캐치프레이즈(catchphrase)를 만들어 활용할 필요가 있다.

농업·농촌이 보유하고 있는 자연환경, 향토문화역사 등의 자원과 농업·농촌이 수행하고 있는 다원적 기능의 중요성에 대해서 도시민들이 이해하기 쉽게 인식시키는 것이 중요하다. 이를 통해서 도시민들은 농업·농촌에 대한 이해와 관심을 갖게 되고, 도시민들의 귀농과 귀촌으로 이어진다면 이는 농어촌 활력화에 한 부분으로 작용할 것으로 기대된다. 베이비부머를 중심으로 하는 은퇴자 또는 은퇴예정자들의 귀촌·귀농에 대한 잠재수요는 지속적으로 증가하고 있다. 이들의 잠재적인 수요를 유효수요(effective demand)화 하기 위해서는 이러한 정부의 대대적인 분위기 조성

25) 새마을운동 당시 중앙정부는 다음과 같은 역할을 담당하였다(새마을운동중앙회, 2004: 103).

- 전국적 분위기의 형성
- 물자와 자금 지원
- 행정조직 등 인적 자원 지원
- 기술, 정보, 교육의 지원
- 법과 제도적 차원의 지원

적극적인 지원책이 필요하다.

연예인이나 유명인들을 활용하는 것도 국민적 관심을 유도할 수 있는 효과적인 방법일 것이다. 정치인이나 고위 공직자 등이 솔선수범하여 붐을 조성하는 역할을 하는 것도 매우 효과적일 것이다.

붐 조성 및 분위기 확산을 위한 전 방위적 홍보를 위해 동원 가능한 다양한 매체를 활용한다. 신문·방송은 물론이고 온라인, 모바일 매체를 동원한다. 중앙정부는 또 홍보를 위한 영상물, 브로슈어, 포스터 등 다양한 콘텐츠를 개발하여야 한다.

2) 교육·훈련 프로그램 운영

농어촌 활력화의 주체는 사람이다. 농어촌에 활력을 불어넣기 위해서는 제도, 재정 투입도 중요하고 국민적 관심과 지원도 필요하지만, 가장 본질적으로 요구되는 것은 무엇보다도 농어촌 주민들의 긍정적이고 적극적이며 도전적인 마인드와 발전에 대한 의지와 관심과 자발적 노력이라고 할 수 있다.

농어촌 활력화를 위해 농어촌 주민들에게 필요한 교육·훈련 프로그램을 개발하고 교육 서비스를 제공한다. 기존 농어업 관련 교육기관을 이용하도록 하며, 전문가 pool을 구축하여 이를 교육인력으로 활용한다.

정예인력, 일반주민으로 교육대상자를 구분하고, 교육내용도 소양교육, 기술교육, 창업교육 등 분야별로 분화하며, 등급도 기초, 일반, 심화과정으로 구분하여 교육효과를 극대화한다.

교육이란 제도와 프로그램의 내용도 중요하지만, 피교육자의 의지와 모티브가 강력하지 못하면 교육효과는 미흡하기 때문에 이를 끄집어낼 수 있는 장치가 필요하다(인센티브 등).

3) 정예인력의 육성 및 관리

농어촌 활력화의 성공 여부는 이를 주도하게 될 정예인력이 크게 좌우할 것으로 보인다. 지역에서 농어촌 활력화에 실질적으로 기여할 수 있는 정예인력을 효과적으로 육성하여 관리할 수 있도록 지원하는 것이 중앙정부의 또 다른 역할이다.

적합한 정예인력의 판단 기준을 제시하고, 선발된 정예인력에 대한 다양한 교육훈련 프로그램을 운영하여 이들이 리더십과 전문적인 능력을 배양할 수 있도록 하는 기반을 제공한다.

정예인력의 위상을 대외적으로 부각시켜 그들이 자기가 하는 역할에 대해 자부심

과 자긍심을 가질 수 있도록 유도한다. 사회지도층 인사들과의 훈련과 접촉을 통하여 상당한 긍지를 갖게 한다든지 인센티브를 제공하는 방법 등을 활용한다면 이들이 자신들의 능력과 의지를 한껏 발휘하게 하는데 효과적인 자극제가 될 것이다.

또한, 도시의 재능기부자와 이들을 필요로 하는 농어촌지역을 연결시켜 주는 역할도 담당할 필요가 있다. 한편, 이미 1사1촌 운동에 참여하고 있는 도시민들이 재능기부에 적극적으로 참여하도록 유도해야 한다.

4) 행·재정적 지원

이밖에 중앙정부는 조력자의 입장에서 농어촌 활력화가 원활하게 진행될 수 있도록 하기 위해 필요한 행·재정적 측면에서의 지원을 할 필요가 있다.

예를 들어, 정부, 농식품단체, 학계, 재계, 문화계 등을 대표하는 민관합동 '국민운동 추진위원회(가칭)'와 같은 지원조직을 구성하고 산하에 사무국을 설치해 실질적으로 농어촌 활력화 운동을 이끌어 나가도록 한다. 사무국에는 도시민의 재능기부를 관장할 '재능뱅크'도 만든다.

전문가, 지역대학 교수, 공무원 등 해당 지역의 농어촌활력화 이해당사자(stakeholders)들로 현장포럼이나 마을협의체가 구성될 경우, 이들에 대해서도 적절한 행·재정적 지원을 할 필요가 있다. 또한 이를 전문적으로 지원하기 위해 지역 대학 교에 '농어촌 활력창출 지원센터'를 설치한다. 농어촌 활력창출 지원센터는 전문가를 확보해 마을의 자원발굴과 교육, 컨설팅을 제공하는 역할을 하도록 한다.

2. 지방정부의 역할

1) 지역사회 잠재력 분석 및 활용방안 구축지원(주민들의 선택을 가능하게 하기 위한 조언에 국한하여야 함)

성공한 지역은 그 지역이 가진 나름대로의 성장잠재력을 바탕으로 아이디어를 찾고, 이를 최대한 활용하는 지역이다. 성공한 지역을 보면 지역의 문제점이 없어서 성공한 것이 아니라 지역 문제를 위기 극복의 기회로 삼고 지역에 내재된 잠재력을 발굴하여 그 지역의 지역 활성화에 성공한 지역이다. 따라서 농어촌 지역을 활력화하기 위해서 가장 절실한 것은 어떻게 농어촌 지역의 지역성을 복원해 내고 미래의 비전을 지역주민이 찾아내고, 나아가 그 지역만이 지니고 있는 차별화된 특색을 발굴

하여 지역활성화에 접목하느냐 하는 점이다. 강신겸(2007: 305)은 지역자원의 활용을 위해 지역을 구성하고 있는 자연·문화·사회·산업 등 제반 요소 중에서 그 지역을 대표할 수 있는 특징적이고 개성 있는 자원을 발굴하고 지역주민의 공감대를 형성하여 사업을 추진할 필요가 있다고 한다.

이처럼 우리나라의 농어촌을 발전시키기 위해서는 그 지역이 가진 나름대로의 성장잠재력을 바탕으로 아이디어를 찾고, 이를 최대한 활용해야 한다. 오늘날, 우리나라의 농촌은 도시에 비해서 도시 기반 시설과 일자리의 부족 등 많은 여러 가지 문제들로 인하여 농민들이 농촌을 떠나 도시로 이동하는 이촌향도현상이 심화되었다. 하지만 이러한 현상으로 인하여 대부분 농촌지역은 도시지역에 비해서 생태계가 잘 보존되어 있다. 특히 우리나라의 농촌은 개발되지 않은 채 토속적인 자연풍경을 유지하고 있으며, 농촌만이 가지고 있는 독특한 지역자원이 존재한다. 이를 이용하여 농촌의 지역사회를 개발한다면 도시민뿐만 아니라 해외의 관광객들에게 농촌을 훌륭한 휴식처로서 그리고 '대한민국의 전통과 역사가 살아있는 매력적인 장소'로서 인식시킬 수 있을 것이다.

이를 위해서 지방정부는 농어촌에서 오랫동안 거주하고 있는 농민들의 의견을 충분히 청취하고 이를 수렴할 필요가 있다. 농촌 지역에서 가장 중요한 역할을 하고 있는 주체가 바로 그 지역을 '가장 사랑하는 지역 주민'이기 때문이다. 지방정부는 지역주민들의 단합을 도모하여야 한다. 지방정부는 농촌을 하나의 공동체로 묶고 농촌 주민들과 함께 지역성을 복원해 나간다면 농촌은 분명 발전할 수 있을 것이다.

이를 위한 지방정부의 역할을 상세히 살펴본다면, 첫째, 지방정부가 농촌의 지역사회개발을 주민들과 함께 일구어 가기 위해서는 우선적으로 지방정부의 배려의 리더십과 합리적인 경영능력이 필요하다. 그동안 우리나라의 지방정부의 역할은 중앙정부의 영향권 안에서 이루어지는 하향식 개발이었다. 이러한 관주도형 성장중심의 경제개발에 과정에서 농촌의 몰락은 당연한 결과일지도 모른다. 그러나 최근 농촌에 대한 정부의 지원과 귀농귀촌인구의 증가 등 농촌의 미래가 밝은 징후들이 나타나고 있고 이러한 기회를 잘 살려서 우리 농촌이 더욱 발전할 수 있는 계기로 삼을 필요가 있다. 이를 위해 특히 지방정부의 리더십이 강조될 필요가 있다. 여기서 말하는 리더십은 특정 소수가 일반의 다수를 이끌어가는 '선동적 리더십'이 아니라 모두가 어우러져 손잡고 함께 나아가는 '배려의 리더십'이다.

둘째, 지방정부는 주민들 간의 공감대를 형성해야 한다. 이를 도모하기 위해서 지역주민과 함께 지역 특성에 맞는 지역사회개발을 할 수 있도록 적극적으로 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 공무원들의 무사안일한 태도를 깰 수 있도록 교육을 강화해야하고, 공무원들의 창의적인 사고를 키우고, 해외 및 국내 선진지역을

벤치마킹 할 수 있도록 해외연수 프로그램을 실시·강화해야 한다. 더 나아가 공무원 사회의 합리적 경영능력을 키우기 위해 과감한 구조조정도 필요하다.

셋째, 농촌의 지역사회개발에 있어서 가장 중요한 주체는 주민이다. 그렇기 때문에 지방정부는 주민들 스스로 지역을 가꾸고 만들어 나갈 수 있는 주민의식변화의 촉진제가 되어야 한다. 주민들의 의식구조가 바로 서야 지역의 발전뿐만 아니라 국가 전체의 발전이 바로 설 수 있기 때문이다. 지방정부는 주민들이 그 지역에서 가장 소중한 존재이며, 가장 필요한 인력이고, 그 지역에 가장이며, 주인임을 인식시켜야 한다. 이러한 인식의 변화가 있어야 주민들의 자발적 참여가 이루어질 수 있다. 주민 인식의 변화를 위해 지방정부는 각종 농촌 개발사업으로 인하여 발생하는 이익을 주민들에게 고루 분배해야 한다. 농촌 발전에 대한 이익이 특정 계층에게 간다면 지역 주민들의 허탈감과 배신감이 점점 커질 것이고, 주민들의 지속적인 지역개발 참여와 의식변화는 이루어 지지 않을 것이다. 또한 주민들의 의식 변화를 위해 농촌의 지역사회개발에 대한 적극적인 홍보와 지역의 현황 과제를 전체 주민이 관심 갖도록 적극적인 접촉을 하고 지역주민들이 지역사회개발에 쉽게 참여하여 실천할 수 있도록 성공적인 사례와 선진적인 방식의 교육을 실시해야 할 것이다.

넷째, 농촌의 개발 사업의 효율적인 개발을 위해서는 지방정부 내에서 전담 조직의 설치 및 운영이 필요하다. 농촌의 지역개발을 위해서 지방정부 뿐만 아니라 민간 단체, 농촌개발 또는 도시개발 관련 전공의 대학학부생 및 교수, 지역주민 간 연계하여 상호 협력적 조직을 이루어야 한다. 이러한 협력적 조직체는 상호협력적 체계를 구축하여 활동을 지속적으로 진행 할 수 있으며, 시너지 효과를 얻을 수 있을 것이다. 더 나아가 농촌 지역의 일자리 창출에서 크게 기여를 할 것이다. 해외의 전담 조직 사례는 다음 <표 6-1> 과 같다

<표 6-1> 지역발전을 위한 해외의 전담조직사례

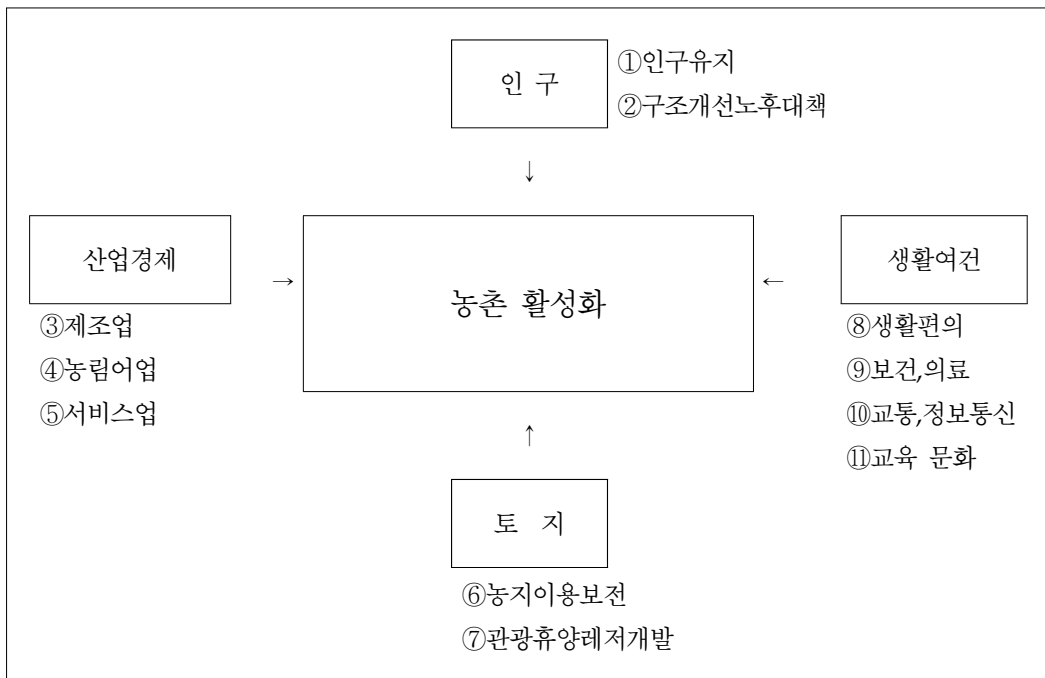
| 지역 | 전담조직 |
|----------|--------------------------------------|
| 미국 시애틀 | 근린부서 (Department of Neighborhood) |
| 일본 세타가야구 | 1982년 「도시디자인실」 1983년 「마을만들기 추진과」 |

전담조직은 단지 중앙정부 중심이 아닌 각 농촌지역의 지역단체, 시민단체, 전문가 집단, 교육(대학)기관이 협력관계를 구축하여야 하며 조직을 운영하기 위한 기본적인 조례나 규칙을 제정하여 필요한 재원을 확충할 수 있도록 해야 한다.

2) 농어촌을 유형화하고 유형별 특성화 지원제도 마련

농어촌 지역의 활력화를 위해서 지방정부는 각 마을별·유형별 특성을 살려 그 지역에 적합한 지원제도를 마련할 필요가 있다. 김창현·이순자·이성수(2006)는 우리나라의 농촌을 인구, 산업경제, 토지이용, 생활여건의 특성에 따라 분류한 후 〈그림 6-1〉과 같은 농촌활성화를 위한 정주여건 부문별 정책 대응 요소를 제시하였다.

〈그림 6-1〉 정주여건 부문별 정책 대응 요소



자료: 김창현 외 2인, 2006: 222.

위 〈그림 6-1〉에서 인구, 산업경제, 토지, 생활여건의 네 부문에 11개 정책대응요소를 설정하였다. 즉, 인구부문은 ①인구유지와 ②인구구조 개선과 노후대책, 산업경제부문은 ③제조업, ④농림어업, ⑤서비스업, 토지이용 부문은 ⑥농지이용·보전과 난개발방지, ⑦관광·휴양·레저 등 도·농교류공간 개발, 생활여건부문은 ⑧생활편의, ⑨보건·의료, ⑩교통·정보통신, ⑪교육·문화 등이 그것이다. 이를 16개 농어촌 유형에 대응시킴으로써 우리나라 농어촌의 다양한 특성에 부응하는 농어촌 활성화 방안을 도출하였다. 각 정책수단별 대응방안을 보면 〈표 6-2〉와 같다.

〈표 6-2〉 농촌유형구분의 부문별 정책대응방안

| 정책수단 | | 설 명 |
|------|-------------------|--|
| 인구 | ①인구유지 | 인구의 유출(감소) 방지 및 신규유입 등의 대책으로 농촌의 활성화 도모 |
| | ②인구구조개선·고령인구 노후대책 | 고령인구율 감소대책, 인구코호트의 균형 유지 대책 등으로 건전한 인구구조 개선, 고령인구의 생활안정화를 도모 |
| 산업경제 | ③제조업 | 제조업 유치 및 고용증대 등으로 농촌경제 활성화 도모 |
| | ④농림어업 | 농림어업의 생산성 향상 등으로 농가경제 활성화 도모 |
| | ⑤서비스업 | 음식·숙박업등서비스업의적극적인활동으로농촌경제활성화도모 |
| 토지 | ⑥농지이용·보전 | 농지의 효율적 이용 및 건전한 보전과 난개발 방지를 위한 대책 |
| | ⑦관광·레저개발 | 도시민의 여가수요 및 농촌경제 활성화를 위한 민박·농원 등도·농교류공간 개발 |
| 생활여건 | ⑧생활편의 | 마을회관, 공원, 도로, 상하수도 등 주민생활편의시설 확충 |
| | ⑨보건·의료 | 주민의 보건·의료 등 건강관리를 위한 대책 |
| | ⑩교통·정보통신 | 교통, 정보, 통신 등의 기반시설 확충과 활용능력 제고 |
| | ⑪교육·문화 | 농촌지역의 남녀노소 각 계층별 적합한 교육, 문화시설 확충 및 프로그램 개발 |

자료: 김창현 외 2인, 2006: 223.

3) 주민들의 자발적 노력을 촉발하기 위한 분위기 조성(다양한 연수·교육·훈련 /공정한 부담과 공평한 분배의 규범 구축)

농촌 지역의 지속적인 발전을 위해서는 무엇보다도 그 지역에 거주하고 있는 지역 주민들의 능동적인 참여가 필요하다. 주민들의 자발적인 참여가 있어야 지역발전을 위한 참신하고 획기적인 창의력이 발휘 될 수가 있기 때문이다. 즉 지역의 발전을 위하여 주민 모두가 머리를 맞대고 열정적으로 밤샘 토론을 하며, 대화와 타협을 기본으로 농촌지역의 문제를 차근차근 풀어나가야 한다는 것이다.

2000년도 이후, 우리나라의 농촌개발사업에 투자한 예산의 규모가 과거에 비해 비약적으로 증가하였지만 기대만큼 성과가 나타나지 않은 이유는 바로 지역 주민들의 자율적인 참여가 결여되었기 때문이다. 그동안 농촌개발사업에 투입된 예산들은 대부분 컨설팅이나 일방적인 교육 및 훈련 프로그램에 관련된 부문에 집중투입 되었으며 참여 주체들의 자발적인 역량을 키워나가는 부문에는 거의 투입되지 않았다.

한국농촌경제연구원이 시군 공무원들을 대상으로 농촌개발에 관한 설문조사를 실시한 결과 농촌개발사업 추진의 문제점으로 주민의 참여부족(17%), 나눠 먹기식 소규모 분산투자(15.6%), 중장기 지역종합개발과 단위 사업간의 연계성 부족(15.2%), 지

자체의 사업추진 자율성 부족(14.5%), 무조건적인 사업유치 경쟁(13.8%) 등의 순으로 나타나기도 했다.

지방정부는 무엇보다도 지역 주민들이 농촌개발사업에 자발적으로 참여할 수 있는 분위기를 조성하는데 총력을 기울여야 한다. 지역 주민들이 지역의 특성과 여건을 가장 잘 알고 있기 때문에 농촌개발사업에 있어서 가장 적합한 사업을 선정할 수 있으며 그만큼 사업의 실행가능성도 높아진다. 그러기 위해서는 주민들의 다양한 제안과 요구사항을 반영할 수 있는 기초를 마련해야 한다. 예컨대 지역단체, 주민, 시민단체, 전문가, 지역연고기업, 상공인단체, 교육기관 등이 함께 참여하여 조직을 결성하는 것이 바람직하다. 특히, 지역연고기업이나 상인단체는 지역민이 필요로 하는 고용을 창출하는데 도움이 되며 농어촌의 경제 활성화에도 큰 영향을 끼칠 것이다.

따라서 지방정부는 농촌개발사업에 다양한 조직의 참여를 유도하여 의견을 수렴하고 계획수립에 반영할 수 있도록 커뮤니티의 활동을 지원해야 하며 필요한 재정을 부담하되 사업의 성격에 따라 관련 주체간 적절한 재원부담을 할 수 있도록 한다. 그러기 위해서는 지방정부는 과거처럼 관이 주도하는 방식이 아닌 주민들이 스스로 추진 할 수 있도록 도와주는 조력자 역할에 그쳐야 한다.

주민들의 참여로 이루어지는 개발사업이 회의준비, 의견 조율 등 과도한 시간·비용 소요와 갈등을 유발하는 등 비효율적이라 생각할 수 있으나 장기적으로는 불신과 오해에 따른 갈등을 순차적으로 해소하고 사업이 실현될 가능성을 높일 수 있는 가장 효과적인 방식이라 할 수 있다. 그 지역에 거주하는 주민이야말로 그 지역의 특색과 생활을 가장 잘 알고 있기 때문이다. 또한 그 지역주민들은 그 지역을 삶의 터전으로 삼는 ‘생활인’이자 개발사업의 ‘주체’이며 ‘수혜자’이기에 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 개발사업을 진행하면서 지역에 대한 애착심과 자부심을 가질 수 있는 좋은 기회가 될 수가 있을 것이며, 열정적으로 지역을 스스로 가꾸어 나갈 수 있을 것이다.

일본의 마찌쓰꾸리는 마을 만들기를 지방정부와 전문가 그리고 주민들이 함께 상호 협력하여 일구어 나가는 것으로 인식하고 있다.

〈그림 6-2〉 일본의 마을 만들기



현재 마찌쓰꾸리를 목적으로 하는 비영리단체(NPO) 수가 동경에만 벌써 1,500개가 넘고 그 활동목적도 주거환경 개선뿐만 아니라 시민참가, 녹지 및 농지 보전, 고령자들의 생활하기 쉬운 마을만들기, 중심시가지 재생, 주택단지 재건축, 도심부의 저렴한 주택 공급, 노숙자 주거 확보 및 생활재건, 하천유역의 환경보전 및 이용, 광역적 관점에서의 방재대책 등 넓게는 도시계획에서부터 작게는 마을단위의 마찌쓰꾸리에 관한 정책 제언 등 다양한 활동들이 일어나고 있다(국가균형발전위원회, 2007: 235).

마찌쓰꾸리에서 가장 중요한 시사점은 주민 중심의 개발이다. 예를 들어 1960년 중반 나고야시의 구도심지역인 사가에 히가시 지구를 재개발하는 과정에서 일본 최초로 주민 주도형 마을만들기가 시작되었으며, 고베시 마노지구는 1965년부터 현재까지 활동이 진행되고 있다. 또한 동경도 세타가야구는 1975년 민선으로 선출된 구청장이 주민참여를 통해 구 행정을 이끌겠다고 확고한 의지를 피력한 후, 거의 모든 행정에 주민참여가 도입되었으며 마을 만들기 센터, 조례, 펀드, 지소 등을 설치하여 마을 만들기에 대해 체계적인 시스템을 구축하였다. 동경도 미타카시에서는 주민참여를 통해 도시기본계획을 수립하였으며, 오이타현 우후인 마을은 마을 만들기를 통해 일본최고의 생태관광 마을로 변신한 대표적 농촌마을이 되었다. 연간 방문객이 5백만 명에 달하며, 도시마케팅을 성공적으로 실시한 마을로 유명하다. 영화관이 없음에도 영화제를 개최하고, 볼품없던 마을을 아름답고 편안한 장소로 탈바꿈시켜 일본 내에서도 가고 싶은 마을로 선정된 바 있다(임경수 외 2인, 2003).

이러한 일본 사례가 주는 시사점은 지역개발의 사업구상단계에서부터 주민들의 참여가 보장되어야 한다는 점이다. 때로 주민참여에 대해 의견조정 어려움이나 시간비용의 비효율적인 문제점을 들어서 지방정부 자체가 앞서 나가는 경우가 있는데 주민참여의 궁극적 목적이 주민 스스로 자신의 마을을 개발하는데 있으므로 지방정부는 보조적 역할에 국한하는 것이 더 바람직하다. 경우에 따라서 지방정부는 전문가들의 자문을 구하고 이를 주민들에게 교육하여 보다 현실성이 높은 사업을 실현할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 시민단체들의 참여를 유도해야 하며 네트워크의 구성을 지원하고, 타 지역의 정보와 경험을 주민에게 제공하는 역할을 담당해야 한다.

무엇보다 중요한 것은 주민들에게 농촌개발에 대한 올바른 인식을 심어주어야 한다. 지역 주민 스스로가 지역의 전문가가 될 수 있도록 육성해야 한다는 것이다. 이를 위해서는 주민들에게 교육, 연수 및 평생학습체계를 구축해야 한다. 산업사회가 고도화 될수록 평생교육의 필요성은 더욱 증가된다. 농촌의 발전에 있어서 주민들 개개인의 능력과 자질이 매우 중요하다. 이것이 곧 농촌의 미래이기 때문이다. 특히 농촌지역의 평생교육프로그램에 있어서 무엇보다 중요한 것은 평생교육이 농촌의 어른, 노인과 같은 성인계층에만 국한되어서는 안 된다. 그 지역의 어린이들과 청소년

들에게도 적극적으로 교육을 실시해야 한다. 그 이유는 유년기와 청소년기에 자신이 살고 있는 농촌에 대한 애착심이 형성되기 때문이다. 자기 마을의 전통, 역사 그리고 자연 등에 대한 올바른 교육을 통해 학습함으로써 향후 성인이 되어 건전한 시민의식을 형성하기 때문이다. 이러한 작은 실천이 바로 농촌의 발전과 더 나아가 우리나라의 무궁무진한 발전으로 이어져 갈 것이다. 이미 미국에서는 어린이와 청소년을 대상으로 자기 지역의 다양한 도시계획과 관련된 교육교재를 준비하여 보급하고, 직접 현장교육을 실시하고 있다.

4) 농어촌 생산물의 시장 확보 지원(물자 연계 지원)

지방정부가 농어촌 활력화 사업에 있어서 해야 할 역할 중 하나로 농어촌의 생산물을 도시지역에 원활하게 공급하여 농어민이 생산한 물건이 제 값을 받고 판매될 수 있도록 시장을 확보하고 지원하는 것이다. 농어촌 생산물의 시장 확보는 도농자매결연, 도시아파트에 직판장 개설, 5도2촌 운동²⁶⁾ 등과 같은 방법을 동원하여 할 수 있다. 좀 더 구체적인 도농교류 형태를 국가기록원 제4기 넷띠온라인 서포터즈의 김명호(2010)는 다음과 같이 분류하였다.

〈표 6-3〉 도농교류형태와 내용

| 분 류 | 내 용 |
|------------------|--|
| 산업적 교류의 확대 | 농산물직판 확대, 도시민 소유의 과수원, 산림, 목장 등을 농촌 사람에게 위탁·관리, 도시인과 농촌인의 노동력 교류 등을 통하여 도·농간의 교류를 확대한다. 여기에는 도시인이 농촌에 직접 가서 생산현장에서 맛을 보고 수확물의 질을 평가한 후 구매하는 장점이 있기도 하고 이런 교류를 가족 나들이로 확대한다면 자녀교육의 효과도 추가적으로 얻을 수 있다. |
| 교육적·문화적 교류의 확대 | 도시 어린이 교육프로그램의 개설, 농촌 어린이 교육프로그램 등을 통하여 교류를 확대한다. 이는 도시-농촌의 생활의 다양성을 어린이들이 체험하고 공유 할 수 있어서 농촌활력화의 장기적 프로그램으로 적합한 주제이기도 하다. |
| 휴양 및 여가선용을 통한 교류 | 휴양 및 여가 공간 제공, 관광 농장의 개설 등을 통해 교류를 확대한다. |
| 고향 방문 및 고향 | 고향 찾아보기와 고향돕기 운동의 전개, 고향발전을 위한 자금과 자재 지원 유도, 고향뿌리찾기 등을 통하여 교류를 확대한다. |

26) '5도2촌 운동'이란 5일은 도시인으로서 도시에서 생활하고 2일은 고향이나 농어촌에 내려가 농어촌의 여유와 생태문화를 즐기면서 휴식을 취하므로 도시민도 좋고 농어촌의 활력화에도 도움이 되는 운동을 말한다.

5) 농어촌의 상품화 지원

농촌의 활성화를 위해 농업의 6차 산업화를 주장하기도 한다(김태곤, 2008). 농업의 6차 산업화란 농업이라는 1차 산업을 축으로 하여, 생산한 농산물을 가공하는 2차 산업 분야에 농산물 직판장, 음식점, 숙박, 관광 등 3차 산업 분야가 연결되어 농산물의 부가가치를 증대시켜 전후방 연계효과를 추구하는 것을 말한다. 다시말해 농산물(1차산업) ⇒ 농산물 가공(제조업) ⇒ 판매(3차서비스산업)의 일련의 과정, 즉 농촌에서 생산된 농산물을 기저로 해서 최종 소비재의 판매까지 농촌에서 이루어지도록 하므로 농촌경제에 도움이 되고 지역을 활성화하려는 전략을 말한다. 6차산업이라는 말은 “1차 산업 × 2차 산업 × 3차 산업 = 6차산업”에서 나온 것인데 김태곤은 이중 어느 한 부분이 0가 되면 그 최종값은 0가 되기 때문에 6차 산업은 성립할 수 없게 된다고 한다. 따라서 지역에서 이 3자가 유기적인 관계를 맺어야만 효과를 발휘할 수 있다고 한다.

이와 같은 농촌의 6차산업 사례로는 최근에 벤처농업인들이 토종자원을 활용하여 성공한 경우를 들 수 있다. ‘디지털농업(www.dgfarm.com)’에 소개된 바에 따르면 전남 구례군 농민들은 야생고사리 재배에 나섰고, 강원도 정선군 주민들은 토종 쥐눈이콩을 재배하면서 이를 원료로 간장, 고추장, 된장과 두부 등을 개발했다. 충남 금산군 농민들은 땅두릅을 재배하고 있고, 제주시의 한 농업인은 일 년에 한두 번 수확하던 두릅의 여름순 재배에 성공해 20차례 이상 수확할 수 있게 되었다. 장생도라지, 야생 산마늘, 싹채소로 인기 있는 참나물도 재배하고 있고, 한약재 부산물을 활용한 한방참외, 녹차를 이용한 국수류, 대나무에 찢 대롱밥도 출시되었다.

토종자원을 찾자면 헤아리기 어려울 정도로 많다. 지역마다 기후, 지질, 지형의 특성이 다르기 때문에 면마다, 마을마다 개발할만한 토종자원이 무궁무진하다. 쌀, 고구마, 김, 생선처럼 시장에서 보편화된 산물일지라도 토질, 기후 갯벌 등의 조건에 따라 맛과 영양소의 함유 정도가 달라 그 특성을 살리면 경쟁력 있는 자원이 된다. 토종자원을 개발하면 농림수산업은 물론 가공산업 등 2차 산업과 유통, 관광산업 등 3차 산업을 활성화시키고 재정의 외부유출을 줄이는 효과를 거둘 수 있게 된다. 뿐만 아니라 생물종다양성을 확보하여 지속적인 자원조달의 밑천과 환경보전의 기틀을 마련할 수 있게 된다.

좋은 지역자원을 개발했다면 그 자원을 특화시켜 어떻게 주민소득으로 연결 짓느냐가 중요하다. 토종자원을 특화시키려면 지역전통과 접목시키는 것이 효과적이다. 지역주민들은 토종자원과 함께 살아왔기에 지역전통과 밀접한 관계를 맺고 있다. 지역에는 토종자원을 재료로 하는 고유한 음식문화가 있고, 토종자원을 활용하는 생활

도구나 민속공예가 있고, 토종자원을 소재로 하는 풍습과 설화도 있기 마련이다. 토종자원은 지역의 고유한 경관을 이루고 특이한 생태환경으로 나타나기도 한다. 때문에 토종자원을 토속문화, 전통과 접목시키면 보다 개성 있는 자원으로 특화시킬 수 있다.

지역토종자원을 특화시키려면 지역주민들의 사고가 수요자 중심으로 바뀌어야 한다. 수요자들이 배타적으로 느끼는 최고, 최대라는 구호보다는 수요자들이 친근하게 느끼는 고유성을 내세워야 한다. 아울러 토종자원을 지역의 다양한 산업과 연계시켜 개발함으로써 시너지효과를 기대할 수도 있다. 토종자원과 어울리는 음식이나 식품, 특색 있는 용기나 가공품, 매력 있는 축제와 관광자원 등을 연계시켜 개발하면 훨씬 큰 효과를 거두게 된다(박상일, 2006: 71).

이와 같은 농업의 6차 산업화는 지방정부가 농산물 시장을 확보해야 한다는 논리의 보다 적극적 대안이 될 수 있다. 농촌에서 농민이 생산한 농산물을 판매할 수 있는 시장을 확보하는 것 못지않게 농촌 자체를 시장화하므로 도시민들이 농촌이라는 상품을 구매하게 하는 것이다. 다시 말해 농촌이 보유하고 있는 다양한 자원을 상품화하는 것이다. 농어촌의 맑은 공기, 청정 농산물, 농촌의 여유와 느낌, 전통문화와 역사유적 등등 농촌의 모든 것이 상품화될 수 있다. 이처럼 농촌관광은 도시민들을 불러와 농촌 어메니티 자원을 체험하고 소비하도록 하면서 '농업의 전과정'을 상품화하는 것이며, '유·무형의 농촌자원'을 상품화하는 것이다. 어메니티 자원의 상품화는 결국 농촌마을과 지역 특산물에 이야기를 덧붙이고 패키지화하여 부가 가치를 높이는 것이다. 소비자 트렌드는 상품구매에 그치지 않고 상품에 담긴 이야기와 체험을 구매하는 방향으로 변화하고 있어 '이야기를 덧붙이는 스토리텔링'이 중요하다.

여기에 이러한 농촌의 상품화가 농촌주민소득으로 연결되기 위해서는 농가 또는 마을의 여건에 적합한 수익모델을 설정하고 투명한 이익분배 시스템을 도입해야 한다. 독특한 시설과 체험 및 서비스를 핵심 콘텐츠로 하여 도농교류를 통해 방문객을 확보하고 수익을 만들어야 한다. 농촌의 가장 핵심 수익원은 농산물의 생산과 판매이며, 이를 바탕으로 다양한 체험 프로그램과 농촌민박·식당·기념품 판매 등을 결합하여 각 마을의 여건에 적합한 사업계획을 구성하도록 한다. 다양한 사업모델이 만들어지기 위해서는 현재 추진 중인 마을단위 농촌관광의 추진체계에 대해서는 재검토할 필요가 있다. 유럽에서는 개별농장 또는 농가 단위, 일본은 주로 지역단위로 이루어지고 있다. 그러나 국내의 경우 마을단위로 획일적으로 추진되고 있어 개별 농가단위를 육성 또는 농촌활성화를 위해 통합적 지역정책으로서는 한계가 있다. 다양한 농촌 여건에 적합한 전략으로 자리잡기 위해서는 개별농가단위의 지원정책은 물론, 지역 내 농촌관광의 거점시설로써 농업테마공원과 거점 체험판매시설 등을 보완

해 나갈 필요가 있다.

추진과정에서 불확실한 수익 모델, 수익발생 및 이익에 대한 분배, 공동사업과 개별참여주체의 이익이 배치될 경우 주민참여는 저조할 수밖에 없다. 농촌관광은 아직도 틈새시장을 형성하고 있는 단계로 지속적인 농촌관광수요 확보가 관건이다, 교류를 통하여 양방향성·반복성·지속성을 확보함으로써 농촌관광이 일회성이 아닌 지속적인 경제활동으로 발전시켜야 한다. 이를 위해서는 일반관광과는 구별되는 농촌과 농업을 테마로 한 여가·체험 프로그램에 중점을 두고 가격대·이용활동·이용시설 등을 뚜렷하게 차별화해야 한다.

6) 지역사회 전통가치 발굴 및 지원(지방문화 창달)

농촌은 국민들의 소중한 삶의 터전이며, 뿌리이며, 삶의 원동력이라고 할 수 있다. 그러나 오늘날 농촌의 이미지는 대도시와 대비되어 ‘낙후된 지역’, ‘생활하기 불편한 지역’, ‘일자리가 없는 지역’으로 인식되어지고 있다. 농촌의 경제를 살리기 위해서 이제 우리는 농촌에 대한 인식부터 바뀌어야 한다. 이를 위해서 지금 우리는 농촌만이 가지고 있는 개성 있고 창의적인 독특한 특색을 잘 살릴 수 있는 방안 마련이 필요하다.

‘농촌’하면 가장 먼저 떠오르는 이미지가 바로 ‘아름다운 자연환경’이다. 즉, 농촌은 농민들에게는 소중한 삶의 터전이고, 도시민들에게는 ‘쉼터’ 그리고 ‘공동체적 생활의 체험공간’이다.

오늘날, 우리나라의 도시민들은 급속한 산업화와 도시화가 진행되면서 생활여건은 좋아졌지만 각박한 생활 속에서 지치고, 각종 도시 환경 문제로 인하여 삶의 질은 악화되어 삶의 활력소를 잃어 가고 있다. 이를 해결해 줄 수 있는 것이 바로 ‘농촌’이다. 농촌은 대한민국의 전통과 문화가 자연스럽게 배여 있는 공간이며, 마음 편히 숨 쉴 수 있는 공간이고, 인간이 기대어 쉴 수 있는 가장 편안한 공간이다. 농촌은 너무나도 앞만 보고 달려가는, 지치고 힘든 우리 도시민들에게 꼭 필요한 공간이라 할 수 있다. 우리나라에도 농촌의 아름다운 자연과 특색 있는 지역자원을 이용한 사례들이 있다.

예컨대 함평군의 나비축제, 아산시의 온천, 보령시의 갯벌축제, 양평군은 친환경농업 등 그 지역의 자연자원을 주요테마로 삼아 개발하고 있다. 하지만 이러한 축제들을 상세히 살펴보면 지역주민들이 자발적인 참여로 이루어지는 내발적 개발이다. 관주도형의 하향식 개발방식이며, 지역의 특색을 제대로 살렸다고 보다는 전시적인 사업의 범주에 머무르고 있다. 친환경, 웰빙 등 유행을 따라가기 급급하며, 지역 고유

토속성의 재생산과는 거리가 멀다. 지역의 특색을 살리기 위해서는 보다 차별화되고 독특한 지역의 자원을 발굴하여 이를 상품화 시키고, 세계 어디다 내놓아도 우리의 것임을 느낄 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 우리나라의 문화와 역사를 살릴 수 있는 대안을 제시해야 하며 이것을 농촌에서 찾도록 노력해야 할 것이다.

이러한 지역자원의 발굴을 통해 일본의 성공한 사례를 보면 다음과 같다.

〈표 6-4〉 일본의 지역자원 발굴 성공사례

| 지역 | 지역자원 |
|------------|------------|
| 홋카이도의 이케타초 | 와인병, 와인 안주 |
| 오이타현의 유후인 | 온천관광지 |
| 큐슈-이즈미시 | 두루미 |
| 큐슈-아야초 | 난대림과 유기농업 |

‘홋카이도의 아케타초’는 겨울에 영하 25%까지 내려가는 악조건 속에서도 불구하고 포도를 재배하여 와인을 만들었다. 또한 와인과 연계한 도자기 와인병과 와인 안주 등 상품화 개발에 성공하였다. ‘오이타현의 유후인’은 일촌일품운동으로 유명한 지역이다. 이 지역의 시사점은 지역 관광을 지역사회중심으로 개발했다는 것이다. 대기업에 도움을 거부하고 지역사회중심으로 온천 관광지를 개발하였다. ‘큐슈의 이즈미시’는 겨울에 전 세계 두루미의 90%가 서식하는 환경조건을 살려 세계적인 생태관광지로 개발하였다. ‘큐슈의 아야초는 난대림과 유기농업을 개발하여 현재는 큐슈에서 가장 잘사는 부자촌으로 유명하다.

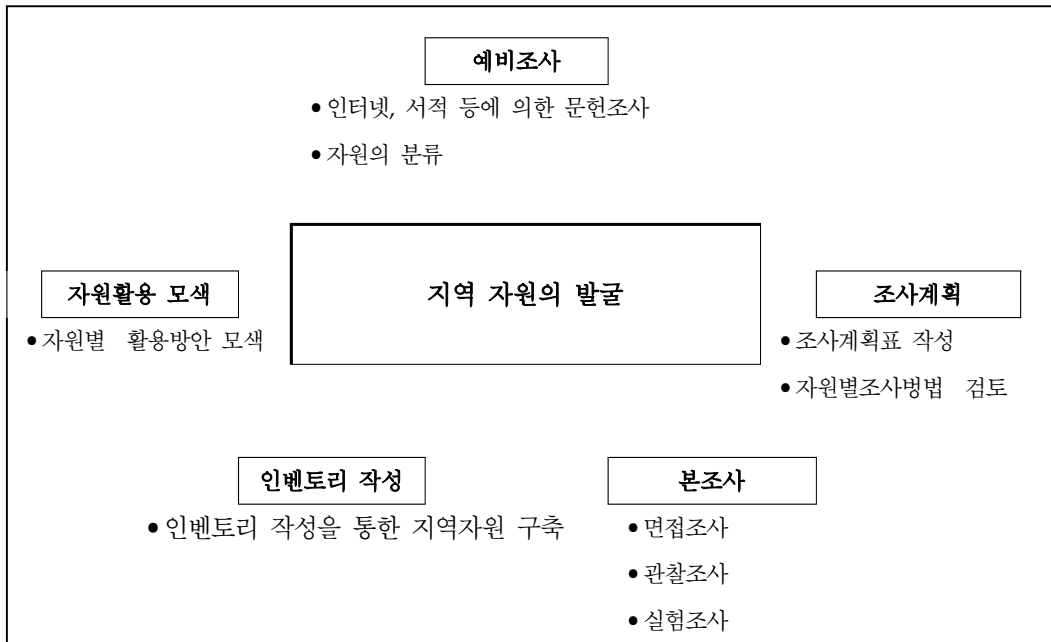
일본의 지역개발은 주민들이 우선시되는 지역사회중심개발로서 지역자원과 여러 사업이 유기적으로 접목되어 지역의 경제적 효과를 극대화 하였고, 지역의 자연·경관·문화를 보전하면서 후세까지 지속적으로 개발이 가능하도록 하였다.

농촌 어메니티(amenity)란 그 지역의 생태적, 심미적, 인문적 가치가 농촌의 사회적 상황과 외부적 수요에 의해 외부 경제의 형태로 공익을 제공하거나 내부경제화의 원리에 의해 사익을 창출하는 유·무형의 자원 일체를 지칭한다. 따라서 어메니티자원의 발굴은 지역의 관광, 경제, 산업 등과 연계하여 지역의 새로운 활로 모색과 지역의 브랜드를 상승시킬 수 있는 중요한 핵심요인이기 때문에 활용 가능한 어메니티 자원 발굴은 매우 중요한 사안이다(국가균형발전위원회, 2007: 333).

지역 자원은 다른 지역에서 찾아보기 힘든, 사람들에게 감동을 불러일으킬 수 있는 놀라운 가치를 지닌 자원이어야 한다. 그러나 지역을 대표하는 자원을 발굴하기는 굉장히 어려운 일이다. 지역 자원 발굴에 있어서 철저히 조사 분석 되어 지지 않

거나 사람들을 끌어 들일 수 있는 정서와 공감대가 형성되지 않는다면 발굴 가능성은 매우 낮기 때문이다. 잠재적인 지역자원을 발굴하는 방법을 『살기좋은 지역만들기』의 저자는 다음과 같이 서술하였다.

〈그림 6-3〉 지역자원의 발굴 및 활용과정



자료: 국가균형발전위원회, 2007: 335.

지역의 자원을 발굴하기 위해서는 무엇보다 지역주민의 참여를 중심으로 전문가와 행정이 머리를 맞대고 노력해야 한다. 워크숍이나 주민간담회, 토론회 등 공론화의 과정을 먼저 거치는 것이 좋다. 공론화는 발굴 가능한 지역자원들에 대한 지역 주체자들 간의 정보교환과 상호이해의 장이면서 대화의 토론을 통한 합의안을 도출해내기 위한 상생과 협력의 과정이기 때문이다. 공론화 과정은 지역의 현안에 대해 농어촌의 활력화를 공동의 노력으로 실천해가기 위해 지역주민과 함께 대화하고 지역의 장·단점들에 대해서 배우는 자리로 진행되어야 한다(국가균형발전위원회, 2007: 333). 합의의 과정을 통해 지역자원의 발굴이 이루어지면 발굴된 지역자원들에 대해서 지역주민이 쉽게 이해하며 확인가능하고 알기 쉽게 체크할 수 있도록 해야 하며 공공장소의 전시 등과 같이 지역자원 발굴현황을 지역주민들과 공유할 수 있도록 정보를 공개하는 방안이 마련되어야 한다.

지역 자원발굴을 통한 지역개발의 성공사례인 일본의 경우를 통해 살펴보자.

가. 교토 미야마초 마을

교토 미야마초 마을은 지역 자원을 적극적으로 이용하여 지역 경제 활성화에 성공한 좋은 사례라고 할 수 있다. 교토 미야마초 마을을 생각하면 가장 먼저 떠오르는 것이 바로 '역새지붕집'이다. '역새지붕집'은 가난의 상징으로 이 지역의 가슴 아픈 과거의 흔적이라고 할 수 있다. 그래서 지역 주민들은 초기에는 이 지역의 부정적 이미지를 고려하여 반대를 했었지만 충분한 토론을 통하여 의견을 조율하고 분쟁과 갈등을 최소화하였다. 이 지역의 지역 주민들의 의기투합하여 이루어낸 성과는 참으로 놀라운데 이 지역의 한 해 관광객이 30만명 이상이고, 재방문율도 60%를 넘는다.

이렇게 성공하기까지는 주민과 지방정부의 역할이 매우 컸다. 교토 미야마초 마을의 주민들은 자발적으로 관광객에게 직접 차를 대접하고 마을 이야기를 제공하며, 물로 녹차와 보리차를 만드는 '미야마 명수 주식회사'도 설립·운영하고 있다.

또한 지방자치단체 소유의 건물을 자료관으로 만들어 주민들이 교대로 관광안내 자원봉사로 나서는 한편 겨울철 눈이 많이 내리는 지역특성을 활용해 '설등제' 등 1년에 3차례 축제를 열기도 한다.

지방정부는 '아름다운 지역만들기 조례'를 통해 이곳을 전통건물 보존지구로 지정해 지속적인 관리에 나서는 한편 역새를 주기적으로 갈아줘야 하는 주민들의 부담 경감을 위해 중앙과 지방정부가 각각 50%, 35%를 지원해 주고 있다.

나. 돗토리현 사카이미나토시 요괴거리

돗토리현 시카이미나토시 지역의 요괴거리에는 요괴 청동상, 그림타일 아케이드, 미니공원 뿐만 아니라 요괴캐릭터의 택시까지 운영함으로써 관광객들의 관심을 끌어 한해에만 관광객이 157만명 이상이 찾는 관광명소로 유명하다. 돗토리현 시카이미나토시 지역은 처음부터 이렇게 유명한 관광장소였던 것은 아니다. 과거에는 수산자원이 이 지역의 주력 산업이었다. 하지만 1990년 이후 수산업이 쇠퇴하여 마을의 사정을 매우 열악해져만 갔다. 하지만 이러한 어려움 속에서도 지역의 경제를 살리고 다시 예전의 번창했던 시대를 되찾기 위해서 주민들과 지방정부가 머리를 맞대고 단합하여 고민한 결과 이 지역 출신의 유명 만화가 '미즈키 시게루'씨의 유명세와 작품들을 이용한 요괴거리를 탄생시켰다.

<그림 6-4> 시카이미나토 시의 요괴 캐릭터와 거리



이 마을이 이렇게 성공하기까지는 우선 지자체와 지역 주민들의 노력이 가장 큰 역할을 했다. 1992년부터 1996년 까지 총 4억 4000만 엔을 투입해 800m 길이의 요괴 거리를 조성하고 그 거리에 요괴 캐릭터의 동상을 세워 관광객이 눈요기를 마련한 것이다. 여기에 이곳을 거쳐 조고쿠 지방을 모두 여행할 수 있도록 관광 상품을 개발하는 한편 한국인 관광객 유치를 위해 국제 여객선도 운영하고 있다.²⁷⁾ 이에 주민들은 모임을 구성해 이 거리를 자발적으로 유지, 보수하는가 하면 애니메이션 페스티벌을 개최하는 등 사실상 사업자체를 스스로 추진하고 있다.

돗토리현 시카이미나토시는 쇠퇴해져 가는 지역의 위기 순간을 기회로 탈바꿈하는 좋은 사례라 할 수 있다. 지방정부의 적극적인 재원마련과 지역주민들의 자발적인 참여와 희생이 있었기에 가능했던 것이다. 이상의 사례의 성공요인과 특징을 살펴보면 다음 <표 6-5> 와 같다.

첫째, 일본의 마이너스 요인을 플러스 요인으로 전환했다는 것이다. 교토 미야마초 마을의 경우 가난의 상징이었던 역새 지붕집을 새로운 지역상품으로 탄생시켜 지역 경제 활성화에 크게 기여하고 있으며, 돗토리현 시카이미나토시는 1990년 후반 수산업의 쇠퇴를 기회로 삼아 요괴거리를 조성하였다.

<표 6-5> 성공적인 사례의 공통점

| 사례지역 성공요인 | 교토 미야마초 | 돗토리현 시카이미나토시 |
|------------------|---------------------|-----------------------------|
| 위기를 기회로 극복 | 가난의 상징인 역새지붕집을 상품화 | 1900년대 수산업의 쇠퇴를 기회로 극복 |
| 주민들의 적극적인 참여 | 주민들이 차 대접, 마을이야기 제공 | 지역주민들 스스로 요괴거리 보수 관리 |
| 지역자원 발굴 | 역새지붕의 상품화 | 지역주민 만화가의 유명세와 작품을 상품화 |
| 지방정부의 적극적인 지원 | 아름다운 지역만들기 조례 통과 | 요괴거리 조성에 지방정부의 적극적 재원 확보 노력 |

둘째, 지역 주민들의 적극적인 참여가 있었다. 교토 미야마초 마을은 주민들이 자발적으로 관광객에게 직접 차를 대접하고 마을 이야기를 제공하였으며, 돗토리현 시카이미나토시는 지역 출신의 만화가 미즈키 사게루씨가 본인의 작품을 이용하여 마

27) 속초시는 시카이미나토시와 2000년도부터 자매도시의 관계를 유지해 오고 있다. 처음에는 주로 수산 부문의 관련 인사 교류로 시작하였다가 토목, 문화 등 다양한 분야로 확대 교류를 하고 있다. 한편 동해시 국제터미널과 시카이미나토 간을 왕래하는 크루즈 노선이 있어서 우리나라의 관광객도 자주 이 요괴거리를 관광하고 있다.

을을 꾸며 국내 뿐만 아니라 한국 등 국외 관광객을 끌어 모으는데 크게 기여하였다. 사계루씨는 자신의 만화캐릭터에 대한 일체의 저작권을 받지 않기로 하고 마을이 자유롭게 사용할 수 있도록 하였다.

셋째 지역 특색에 맞은 지역자원 발굴이 성공적이었다. 교토 미야마초 마을은 가난의 상징이었던 역새지붕집이라는 악조건을 지역자원으로써 상품화하는데 성공하였으며, 돗토리현 시카이미나토시는 지역 자원이라고 할 수 있는 미즈키 시계루씨의 유명세와 작품을 상품화하여 지역 관광을 발전시켰다.

넷째, 지방정부의 적극적인 지원이 있었다. 교토 미야마초 마을의 지방정부는 아름다운 지역만들기 조례를 통하여 전통건물 보존지구로 지정해 지속적인 관리에 나서는 한편 역새를 주기적으로 갈아줘야 하는 주민들의 부담 경감을 위해 중앙과 지방정부가 각각 50%, 35%를 지원하고 있으며 돗토리현 사카이미나토시의 지방정부는 1992년부터 1996년 까지 요괴거리 조성에 필요한 재원을 적극적으로 마련하였다.

3. 농어촌 시민사회의 역할

‘시민사회(civil society)’의 개념은 ‘시민’의 범위와 ‘사회’의 영역에 따라 변화해 오고 있다. 종종 ‘시민사회’라는 용어는 강한 규범적 함의와 함께 가치함축적인 의미로 사용되고 있다. Mayntz(2003)는 시민사회를 “제도적 평등과 기본 인권을 향유하고, 사적인 목표의 추구가 단지 다른 사람들의 동등한 권리나 시민권을 부여한 국가에 대한 의무에 의해서만 제한받는 시민공동체”로 정의하고 있다. ‘시민사회’가 다양하게 접근될 수 있음은 분명하나, 시민사회는 그 안에 살고 있는 사람들의 권리와 의무로 구성된 ‘사회적 의장(social construct)’으로 공익을 실현하는 일과 관련하여 시민들의 참여수준에 따라 등급화 할 수 있다는 데에는 모두가 공감하고 있다.

그러한 시민사회는 중앙권력과 대조하여 확인될 수 있고, 정책형성이나 계획수립에 있어서 상향적 방식을 통해 강화된다. 바로 이 점이 ‘풀뿌리 민주주의’가 시민사회를 촉진한다고 여겨졌던 이유이고, 촉진하는 과정이다. 따라서 ‘통치로부터 거버넌스로(from government to governance)’의 패러다임 전환은 이제까지 정부가 맡아 해 오던 일 중에서 민간부문이 정부조직보다 더 잘 할 수 있는 영역이 있고, 지방정부가 중앙정부보다 더 효율적이고 효과적으로 수행할 수 있는 공공재 생산 및 공급영역이 존재하며, 사적 부문뿐만 아니라 공공재 영역에서 시장의 실패는 작은 정부조직으로도 교정될 수 있음을 시사하고 있다. 정부조직을 축소하게 되면 이제까지 정

부가 맡아 해오던 일의 일정 부분은 다른 비정부 조직이 떠맡아야 한다. 이러한 맥락에서 시민사회의 조직은 강화되고, 역할이 확대되고 있다. 결국 시민사회는 민간화(privatization) 및 분권화와 함수관계를 이루고 있고, '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(ESSD)'과 연동되어 작동한다.²⁸⁾ 따라서 농어촌 활력을 창출하기 위한 농어촌에서의 시민사회 역할은 우선 지역사회 거버넌스체제가 구축되고, 다음으로 이의 작동기반인 사회적 자본이 축적되어야 하며, 개별 농어촌 거주 주민들의 '개별적 활용에 의한 공동부담' 인식이 제고하는 것으로 요약될 수 있다.

1) 지역사회 거버넌스 구축

민간화 추세는 정부가 너무 탐욕스러워서 자신의 존재이유까지 망각하고 있음을 암시하고 있다. 정부의 역할은 시민들의 요구와 시대배경에 따라 달리 정의되어 오고 있다. 그 과정에서 '공익'은 사적 재화와 관련된 문제까지도 치유할 수 있는 만병통치약으로 확대 적용되기 시작하였다. 즉 공익을 내세워 정부는 민간부문까지 간섭하게 된 것이다. 이는 전적으로 정부만이 '공익'을 정의하고 실현할 수 있다는 독단에서 비롯된 것이다. 특히 복지국가를 표방하며 더욱 커진 정부는 비굴한 국민을 양산하는 경향을 보여 왔다. 결국 이러한 추세는 정부의 실패를 초래하였고, 기대와는 달리 시장질서를 교란하게 되었다. 또한 세계화 추세로 인해 정부기능 일부가 민간영역으로 전환되기 시작하였다.²⁹⁾

이러한 상황변화에 대처하기 위해서는 정부부문의 역할이 다시 정의되어야 하고 이와 관련하여 시민사회 구축이 시급한 과제로 떠오르고 있다. 공익을 빌미로 정부부문의 역할범위를 확대하기 보다는 일부 공익부문을 정부와 시민사회가 공동으로 정의하고 관리할 수 있는 '거버넌스'체계가 필요하게 된 것이다. 농어촌 활력창출도 마찬가지이다. 정부의 역할과 농어촌 시민사회가 거버넌스를 매개로 연계되지 못한다면 농어촌 활력창출 정책지원도 오래가지 못할 것이다.

28) ESSD란 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전'이라는 뜻으로 'Environmentally Sound and Sustainable Development'의 첫 글자를 딴 것이다. 이는 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)의 '리우 지구환경 선언'이 천명한 개발과 발전의 궁극적인 목표이다. 시민사회가 ESSD와 연동되어 있다는 논거는 특히 규제를 통한 공공의 이익을 도모하려 할 때 필요하다. 시민사회는 외부효과를 추구하는 무임승차 경향을 내부화를 통한 책임인식으로 전환할 경우 특히 유용하기 때문이다. 즉, 성숙된 시민사회에선 전체 지역사회에 미치는 영향을 고려하여 구성원 개개의 행동이 조율될 가능성이 높다.

29) 이의 단적인 예로 세계무역기구(WTO)체제가 출범하면서 정부의 농업분야 지원이 감축된 경우를 들 수 있다.

2) 사회적 자본 축적

농어촌에서 거버넌스 체제가 작동하기 위해서는 구성원(농어촌 거주 주민)끼리의 사회적 자본이 축적되어야 한다. 사회적 자본은 농어촌 활력창출을 위해 필요한 공통기반 확보, 공동의 목표정립, 이웃과 지역사회 유지 및 관리, 자원동원 및 안전망 확보, 그리고 공동이익을 창출한다. 농어촌 활력창출을 위한 공통기반은 구성원끼리의 신뢰를 바탕으로 구축된다. 그리고 농어촌 활력을 위한 공동의 목표는 농어촌 거주 주민들의 능동적이고 자발적인 참여가, 이웃과 지역사회를 유지, 관리하기 위해서는 구성원끼리 혹은 농어촌 자생조직들끼리의 연결망이, 그리고 자원동원 및 안전망을 확보하기 위해서는 제도역량이, 미래 공동이익을 창출하기 위해서는 어려운 사람을 배려하는 이타주의가 필요하다.

따라서 농어촌 활력창출을 위해서는 농어촌 거주 주민들끼리의 신뢰를 구축하고, 주민들의 참여를 촉발할 수 있는 기제가 작동되어야 하며, 주민, 자생조직들끼리의 연결망을 구축하여야 한다. 또한 사회적 규범이나 제도역량을 강화하기 위해서는 무엇보다 투명한 사회가 형성되어야 하고, 이타주의를 배양하기 위해서는 경제적, 사회적, 환경적, 문화적 정의가 지켜져야 할 것이다.

3) ‘개별적 활용에 의한 공동의 부담’ 인식제고

농어촌 활력은 공공분야와 민간분야의 유기적 결합을 통해 도출되어야 할 것이다. 그러나 이러한 유기적 결합이 자칫 공공정책에 대한 농어촌 거주 주민들의 수동적, 일방적 의존성향을 유발할 수 있다. 따라서 농어촌 활력지원사업이 결국은 자기부담으로 귀결된다는 주민 각자의 책임인식이 필요하다. 정부의 농어촌 활력창출 사업이 아무리 적극적이더라도 주민이 소극적이고, 책임 없는 의타심만 가중한다면 자생적 농어촌 활력창출은 어렵다. 이와 같이 농어촌 주민들의 일방적, 수동적 자세는 공공재 공급과잉을 촉발하여 정부의 실패로 이어질 것이다. 따라서 농어촌 활력은 무엇보다 해당 농어촌 거주 주민들의 자발적 동기유발과 주민에 의한 수요창출 및 관리, 주민을 위한 궁극적인 선택이 가능하도록 지원되어야 할 것이다.

제7장 | 결 론

1. 연구배경 및 목적
 2. 농어촌 활력창출의 필요성
 3. 우리나라 농어촌 실태와 문제점
 4. 21세기 지역사회와 농어촌 활력창출을 위한
정예인력 역할
 5. 농어촌 활력창출방안
 6. 농어촌 활력화를 위한 거버넌스 체계
-

제7장 결론

1. 연구배경 및 목적

농어촌의 쇠퇴는 나라경영에 커다란 부담이 된다. 도시와 농어촌의 격차가 커지게 되면 국가통합을 유지하기 어렵고, 나라경쟁력을 강화하기 어렵다. 따라서 국가는 농어촌의 활력을 강화할 필요가 있고, 다양한 정책수단을 통해 농어촌을 지원하고 있다. 이와 같이 농어촌의 문제를 도시와의 상대적 낙후성을 보전하거나 혹은 국가 전체적인 통합을 위한 최소의 배려라는 입장에서 접근하다보니 농어촌 지원정책은 소극적인 농어민을 양산하고 있다. 농어촌의 자조기반이 무너지고, 이를 보전하기 위한 정부의 정책수단이 농어민 자조기반을 약화하여 결국 농어촌 경쟁력 약화라는 악순환이 거듭되고 있다.

그러나 최근 귀농·귀촌자가 증가 추세에 있고, 이를 통해 지역에 새로운 활력을 불어넣는 사례가 늘어나고 있다. 충주의 농촌체험연구회, 평창 의아지 바람마을은 좋은 사례다. 또한 지역사회 지도자를 중심으로 주민이 자발적으로 참여하여 농어촌의 새로운 가치를 발견함으로써 지역이 활성화되는 사례가 증가하고 있다. 이의 성공요인은 지역사회 지도자의 창의와 책임의식, 주민의 자발적 참여, 귀촌자의 기여로 요약된다. 더구나 소득이 증가하고, 고령화 사회로 진입하면서, 국민생활패턴이 변화(LOHAS) 하여 도시민의 농어촌에 대한 관심이 증대되고 있는 것도 농어촌 활력화의 한 요인이다. 뿐만 아니라 농어촌에는 도시에서와는 다른 특산물, 경관, 생태환경, 전통문화 등 다양한 유·무형의 자원이 존재한다. 이들 농어촌 잠재력은 정보사회와 맞물려 새로운 공간기능의 가능성을 증대시키고, 이를 활용할 수 있는 유능한 인적 자원과 결합하여 새로운 농어촌 활력을 창출하고 있다.

이러한 맥락에서 도시민의 농어촌 잠재력에 대한 수요를 충족시킬 수 있는 새로운 농어촌개발 및 관리의 패러다임이 필요하다. 따라서 도시민의 농어촌 잠재력 및 공간수요를 파악하고, 이를 충족시킬 수 있는 새로운 농어촌 정책이 모색되어야 할 것이다. 그러나 농어촌의 활력화는 도시의 활력화와는 다른 접근이 필요하다. 즉 농어촌은 인간활동의 기능적 속성과 공간구조 측면에서 도시와는 다른 특성을 가지고 있다. 과거 새마을운동을 통한 농어촌 활력화에 주목할 필요가 여기에 있다. 주로 농어촌을 대상으로 1970년 시작된 새마을운동이 40여년이 지난 시점에서 다시 적용되기 위해서는 농어촌 활력화와 관련한 현대적 패러다임 관점에서 재평가되어야 할 것이다.

우선 도시민의 농어촌 잠재력 및 도시공간에 대한 수요는 도시의 잠재력 및 도시공간수요의 대안적 성격을 띠고 있는 것과 보완적 성격을 띠고 있는 것이 공존하고 있음에 주목할 필요가 있다. 농어촌의 활력화는 현재 드러나고 있는 도시문제와 연동시키되, 지역사회 고유의 구성요소에 대한 올바른 이해가 전제되어야 한다. 따라서 농어촌의 잠재력을 충분히 활용하고 도시민과 함께 하는 공간으로 만들어 '잘 사는 농어촌, 행복한 국민' 실현을 위한 농어촌 활력 패러다임 도출이 필요하다. 결국 농어촌 활력 창출은 정부의 적극적인 물리적 기반시설의 공급이나 소극적으로 도시에 비해 상대적으로 열악한 농어촌을 지원하는 방식에서 벗어나 농어촌 주민들의 자주적이고, 자조적인 생활방식을 통해 이루어져야 한다. 즉, 이 시대 농어촌 활력창출 방안은 '사람을 중심으로 한 사람의 일'로 귀결된다.

2. 농어촌 활력창출의 필요성

농어촌 활력창출의 필요성은 우선 국가경쟁력을 높이기 위한 나라경영 측면, 도시와의 상호작용을 고려한 시장연계 측면, 그리고 농어촌 활력창출을 '사람을 위한 사람의 문제'로 접근하는 과정에서 농어촌 주민들의 실질적인 삶의 질 향상 측면으로 요약된다. 우선 국가경쟁력은 세계 속에서 자국의 이익과 자국의 위치를 타국과의 관계 하에서 우위에 세우고자 하는 일련의 힘을 말한다.

국가경쟁력에 관련된 요소들은 주로 인적자원(human resources), 물리적 자원(physical resources), 지식자원(knowledge resource), 자본자원(capital resources), 사회간접자본(infrastructure)으로 크게 구분할 수 있다. 결국 농어촌의 활력은 농어촌 거주 주민들과 각종 물리적 기반시설, 농어촌 주민들의 창의적 노력, 그리고 자본이 어우러져야 가능하다.

대부분의 국가경쟁력에 관한 연구나 보고서를 보면 국가경쟁력은 기업의 경쟁력(예: 생산조직의 체계성, 경영능력, 조직구성원의 기술력과 사기(士氣), 상품 생산의 효율성 등등), 인적 자원 즉, 국민의 지적 역량 수준(예: 교육수준, 기술수준, 혁신창출능력 등등), 자원보유 상태(자연자원, 물리적 자원 등등) 등으로 결정된다. 특히 지식기반사회에서의 경쟁력은 인적자원과 기술수준이 매우 강력한 경쟁원천이다.

이러한 국가경쟁력에 관한 흐름을 볼 때 농어업 부문에 시사하는 바가 크다. 특히 한 국가의 산업정책 속에서 농어업의 위치는 상대적으로 후순위에 밀려 있는 경우가 대부분이다. 그럼에도 불구하고 WTO 체제에서 농업 부문은 각국의 자유무역협정의 가장 예민한 부문이다. 특히 우리나라의 경우 그동안 세계 각국과의 FTA 협정에 있

어서 농업은 늘 상대적 약자이면서 FTA로 인한 가장 심각한 타격을 받는 부문이 농어업이었다.

이러한 상황을 전체적으로 고려할 때 농어업, 농민, 농촌이 국가경쟁력을 강화하기 위한 중요한 부문이지만 여기에는 선택과 집중이 필요함을 알 수 있다. 즉, 1차생산물로서의 농업생산물을 통한 국제적 경쟁력에는 한계가 있다는 말이다. 농어업을 살리고 국가경쟁력을 갖춘 농어업, 농어민, 농어촌을 만들기 위해서는 농어촌이 가지고 있는 자원을 활용하여 전체적인 생산성을 극대화할 전략이 필요하다.

결국 농가경제의 피폐화는 전체적인 국가경쟁력을 약화시킨다. 특히 식량안보가 새로운 국제질서를 개편할 수 있는 강력한 정책수단이 되면서 농촌활력화는 이러한 식량안보를 확보하는 차원에서 또한 국가경쟁력을 확대하는 차원에서 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다. 여기에는 “농업 - 식량안보 - 국가경쟁력”이라는 일련의 연결고리가 여타 산업부문과 얽히면서 전체적인 국가경쟁력을 좌우하기 때문이다. 농어업을 포기할 수 없는 이유가 여기에 있다. 비록 농어업의 부가가치가 낮아도, 국가경제정책의 순위에서 농어업 비율이 낮아도 이 부문을 포기해서는 안 된다.

개발연대의 불균형정책에 의한 농어업 부문의 희생이 더 이상 지속되어서는 안 된다. 그렇다고 세계화 시대에 경쟁력이 약한 1차적 농산물로 승부를 걸 수도 없다. 결국 전술한 바 있듯이 농어업 부문의 경쟁력 강화도 사람에 관련된 것이다. 어떻게 농어업 관련 정예인재를 육성할 것인가 하는 것이 최대 현안이다. 농어촌에 사람이 살게 하고 그 주민 가운데 혁신을 촉진시킬 수 있는 인재가 살도록 하는 방안, 그것이 농어업을 살리고 농어촌에 활력을 불어넣고 나아가 국가경쟁력을 제고하는 일차적 관건이다. 이런 점에서 국가경영 차원에서도 농어촌의 정예인력을 육성하고 농어촌에 활력을 불어넣는 일은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

둘째는 우리나라에서 도농격차를 극복하기 위해서는 도시와 농어촌을 유기적으로 연계시킬 필요성이 있다. 대부분의 개발도상국에서 나타나는 도농격차의 문제는 매우 복잡적이지만 우리나라의 경우 그 주요 원인은 경제와 자녀 교육문제로 압축할 수 있다. 먼저 경제면에서 도농격차의 문제이다. 농촌경제를 책임질 수 있는 경제 부양능력이 있는 청장년층의 빠른 농촌 이탈과 지속적인 고령화와 여성화로 농촌지역의 자족기능이 매우 약화 되었다고 볼 수 있다.

또한 자녀교육과 관련한 도농격차도 농어촌 활력창출을 위해 풀어야 할 과제이다. 농촌의 낮은 생산성과 저소득은 자녀교육에 상당한 압박이 된다. 지방재정이 취약하기 때문에 지방자치단체의 교육에 투자하는 비율이 적어지고 이로 인해 도시와 경제여건의 격차는 더욱 심화 될 수밖에 없다. 또한 교육여건에서도 크게 뒤쳐진 환경이 조성되어 있기 때문에 인구의 이탈은 더욱 가속화 될 수밖에 없다. 주거입지에 큰

제7장 결론

영향을 미치고 농촌의 경우 자녀 교육을 위해 결혼한 자녀를 도시로 내보낼 수밖에 없고 지방자치단체의 경우 교육부문에 대한 투자여력이 없기 때문에 농촌지역의 교육문제는 더욱 심화될 수밖에 없게 된다.

결국 도농격차의 문제와 농촌의 과소화를 해결하기 위해서는 도시-농촌이 상생 발전할 수 있는 대안이 필요하다. 농어촌 활력화는 바로 도시-농촌의 상생전략을 전제하는 대안이다.

셋째는 농어촌 거주 주민들의 실질적인 삶의 질과 관련한 농어촌 활력창출의 필요성을 들 수 있다. 우리나라 농촌지역에 대한 역대 정부의 대규모 투자로 인해 농촌지역의 인프라가 많이 개선되고 일부 농촌지역의 복지시설 및 교육여건은 이전에 비해 많이 개선된 것으로 나타나고 있다. 인구 1,000 명당 의료시설과 사회복지 시설, 교육기관 및 사설 학원수, 문화시설 등이 수도권과 거의 비슷한 수준을 유지하였는데, 이는 두 가지로 해석 할 수 있다. 먼저 급속한 인구의 이탈로 인해 기존에 있던 시설들의 인구당 부하량이 감소하였기 때문이다. 다음은 노무현 정부 때부터 농촌의 복지강화를 위한 예산이 약 119조 원 정도 책정되면서 복지 수준은 상당 수준으로 끌어올렸다고 볼 수 있다. 오히려 복지 정도만 보았을 때는 농어촌 지표가 도시보다 높은 경우도 있다. 공공서비스의 제공 정도가 수도권과 비교했을 때 그리 많은 차이가 나지는 않는다면 농촌지역은 상당한 장점을 가질 수 있다.

이러한 상황에서 도시에서 농촌으로 귀농하려는 인구도 증가하고 있는데 이들이 가장 많이 고민하는 부문이 농어촌의 생활여건에 관한 부문이다. 특히 정년퇴직 후의 귀농인 경우는 의료서비스에 대한 염려가, 비교적 젊은 층의 귀농인 경우는 자녀 교육서비스에 대한 염려가 귀농 의사결정에 큰 부담으로 작용하였던 것으로 보인다.

그 동안의 이러한 투자로 농촌지역 주민의 삶의 질이 많이 개선된 것은 사실이나 실질적 농가경제와 교육문제, 노동시간 등 여타의 변수를 고려하면 아직도 도시지역의 평균에 미치지 못하는 형편이다. 또한 농어촌 복지 확충만으로는 농촌의 여성화, 노령화 문제에 대한 근본적 대안이 되지 못한다. 이런 점에서 농촌주민의 행복지수를 제고할 수 있는 창조적인 활력화 대안이 필요하다.

3. 우리나라 농어촌 실태와 문제점

1976년 이후 쌀의 자급이 달성되었고, 현재 한국의 농가소득의 50%를 쌀이 차지하고 있음에도, 이후 한국의 농업정책은 수도권 중심의 생산성 증대 정책에서 크게 벗

어나지 못하였다. 1980년대 이후 농업확장주의의 한계는 인식하였으나 제도적으로 충분한 준비도 못하였고, 농심을 무마하기 위하여 천편일률적인 지원을 하다보니 결과적으로 농업확장주의를 벗어나지 못하였다. 식량과잉공급의 상황에서 현재와 같은 기술교육 중심의 농업인력양성은 그 한계에 달하였다.

또 농업은 그 특성상 고용효과가 크지 않고, 한국의 농촌지역에서의 고용도 농업과 농촌지역 보다는 도농복합지역과 서비스 분야에서 고용이 일어나고 있다. 농촌지역에서 고용이 발생하지 않는 것과 더불어 발생하는 고용의 질도 문제이다. 고용의 숫자보다 중요한 것은 고용이 가져오는 경제적 파급효과이다. 그럼에도 한국의 각 지방자치단체는 고용의 질을 통한 경제적 파급효과의 제고보다는 인구의 유지 및 증가에만 집착하여 왔다. 농촌지역의 산업간 연계구조가 취약하고 일자리의 질이 떨어져 재정자립도 제고에 미치는 효과는 도시지역의 8분의 1에 불과한 것으로 나타났다.

따라서, 현재와 같이 모든 농업인을 대상으로 하는 정책도 필요하지만, 동시에 정예화된 전문농업경영인을 육성하는 것이 병행되어야 한다. 즉 생산성의 향상 이외에 농산물의 기업화, 가공·유통으로의 영역확장과 농업의 식품·문화산업화를 통한 고부가가치를 창출할 수 있는 농업인력의 육성이 필요하다.

농어촌의 열악한 교육여건은 도시 이주의 가장 큰 원인이 되고 있다. 경기도와 서울의 강북에서도 보다 나은 교육환경을 찾아 강남으로 인구가 이주하는 것이 한국의 현실이다. 이러한 상황에서 수도권 이외의 지역의 교육환경은 비교할 수 없을 만큼 열악하다고 볼 수 있다. 따라서 농어촌의 활력을 유지하기 위해서는 농가소득 뿐만 아니라 교육환경, 정주환경 등을 종합적으로 고려하여야만 한다.

한국의 농업의 다원적 기능의 강조는 1980년대 이후 EU의 정책을 참조한 결과이다. 그러나 한국에서 농업의 다원적 기능에 대한 접근은 농업의 다원적 기능의 시장가치화 보다는 정책자금을 투입한 경관 개선에 치중하여 큰 효과를 가져오지 못하였다. 특히 각 중앙부처별로 공적자금을 투입하여 물리적 시설 설치와 경관개선에 치중하는 다양한 농촌마을개발사업을 실시하여, 유사·중복 투자와 부실한 사후관리의 문제를 발생시켰다.

서구 선진국가의 정책이 농촌활력화 정책에 주는 시사점은 아래와 같다. ①농업정책에서 농촌정책으로 이동하고 있다. 더 이상 농촌을 농업과 농업생산성이라는 시각에서 바라보지 않고, 농업 이외의 농촌의 공간적 기능에 주목하고 있다. ②농촌의 자생력 확보 및 내생적 발전에 중점을 두고 있다. 이는 보조금 지급 위주의 수동적인 정책에서 농촌이 스스로 경쟁력을 갖추도록 하는 능동적인 정책으로의 이동을 의미한다. ③농업의 다원적 기능의 시장 가치화를 추구하고 있다. 현재 시장에서 가치를

인정받지 못하고 있는 농촌경관, 농촌문화 등 농업의 다원적 가치가 시장에서 그 가치를 인정받을 수 있도록 노력하고 있다. 이러한 가장 대표적인 정책이 녹색관광(green tourism)이다. ④농식품 산업으로 이동하고 있다. 기존의 농업생산에서 벗어나서 생산→가공→유통을 통한 '수직계열화'를 통하여 농업의 고부가가치화를 추구하고 있다.

한국의 국제결혼율은 13%정도이나, 농촌의 국제결혼율은 30%를 넘는다. 국제결혼을 하는 농촌총각의 약20%가 기초생활수급대상자이며(임형백, 2007: 482), 결혼이민자가정의 절반 이상(52.9%)은 소득이 최저생계비에도 못 미친다(교육과학기술부, 2008.10). 이는 경제적 구별(계급, 수입, 직업 등)에 외모라는 또 하나의 구별적 변인(distinctive variable)이 추가되는 것을 의미하며, 이는 한국사회에서 경제적 격차가 완화되더라도 융화되기 어려운 새로운 계층의 출현으로 귀결될 수도 있다. 즉 농촌의 경제적 상황이 호전되더라도 이와는 별개의 외모(새로운 인종)라는 새로운 구별적 변인이 새로 만들어지는 것이다(임형백, 2007: 488). 이러한 다문화가정의 결혼이민자와 그 자녀들의 한국사회에의 적응과 차세대 농업인력으로서의 체계적인 육성방안이 필요하다.

4. 21세기 지역사회와 농어촌 활력창출을 위한 정예인력 역할

21세기 지역사회와 농어촌 활력창출을 위한 정예인력은 농산물시장에서의 취약한 시장교섭력, 도시보다 선행된 고령화 및 이로 인한 주민들의 패배의식 만연, 열악한 생활환경과 저소득 등 구조적 측면을 개혁하고, 주민들의 공동체의식, 농어촌의 어메니티(amenity) 자원 등 농어촌지역에 잠재되어 있는 성장 동력을 활용하여 농어촌지역 활력 창출을 선도하기 위해 필요하다.

정예인력은 침체된 농어촌지역에 활력화를 선도할 수 있는 중추인력을 말한다. 정예인력은, 현 농어촌의 대내외적 상황을 고려할 때 농어촌주민들에게 요구되는 정신적 덕목인 자존/자긍심과 자신감을 심어주고, 주민 간의 협력과 협동을 유도하며, 주민들의 농어촌 어메니티에 대한 인식을 갖도록 하는데 앞장서야 한다. 정예인력은 농어촌지역의 경제적 지위 향상을 위해 충만한 경영자적 마인드를 바탕으로 마을 단위의 커뮤니티 비즈니스를 비롯한 주민 공동사업을 활성화할 수 있는 능력과 의지를 갖춘 자이다.

과거 새마을운동이 성공적으로 지속될 수 있었던 요인 중 하나는 새마을지도자의 활기와 창의력이었으며, 농촌 새마을운동의 성공 여부는 마을 단위 새마을지도자의

지도역량에 크게 좌우되었다. 혁신과정에서는 처음에 혁신적 태도와 행동을 갖춘 창발(創發)적 혁신자가 필요하고 뒤이어 그 혁신자의 권고와 수범에 따르는 혁신 모방자가 나타난다. 새마을운동의 성공에는 새마을지도자의 등장과 동조자의 광범위한 확산이 중요한 요인으로 작용했다.

현재 농어촌이 처해 있는 내외적 환경을 고려할 때 농어촌 주민들에게 필요한 정신적 덕목은 다음과 같다. 첫째, 자존심·자긍심의 고취이다. 비록 경제적, 물질적으로는 도시에 비해 뒤쳐져 있지만, 쾌적하고 조용하고 깨끗한 환경과 우리 전통 문화와 역사를 품고 있는 곳이라는 생각을 바탕으로 자긍심을 일깨워 주어야 한다. 또한 농어촌이 보유하고 있는 환경, 문화역사 자원에 대한 중요성, 농업과 농촌이 수행하는 다원적 기능의 국가적 차원에서의 중요성, 국토관리자로서의 역할에 대한 명확하고 올바른 인식을 통해 자부심과 사명감을 갖게 해줄 필요가 있다.

둘째, 자신감의 회복이다. 농촌주민들에게 가장 필요한 정신적 요소 중 하나는 “하면 된다”라는 자신감이다. 실패를 두려워하지 않고 역경에도 굴하지 않으며 자신을 믿는 마음이 요구된다. 이들에게는 자신이 믿는 바, 염원하는 바를 반드시 이루어낼 수 있다는 ‘자충적’(self-fulfilling) 자세와 행동이 필요하다.

셋째, 협력/협동정신이다. 농산물시장은 공산품시장과는 달리 공급자(생산자)들의 수가 매우 많은 완전경쟁시장에 가까운 구조이므로 개별 농업인들의 시장교섭력(bargaining power)이 매우 취약할 수밖에 없다. 개별적인 생산 및 판매로는 시장에서의 교섭력 확보에 한계가 있다. 따라서 지역 혹은 품목 단위로 협력하여 시장에 공동으로 대처하여 시장지배력을 확보할 필요가 있다.

넷째, 경영의식의 함양이다. 농산물 품목이 다양화, 전문화되어 수많은 브랜드의 농산물이 출현하고 값싼 해외 농산물과 경쟁해야 하는 시장여건을 고려할 때, 농업인들이 이제는 이윤을 추구하는 기업가로서의 경영의식이 함양되어야 할 것이다. 수익을 추구하는 상업농으로서 성공하기 위해서는 기업경영의 마인드를 바탕으로 장부를 기록하고 시장을 철저히 조사, 분석하고 마케팅에 전력하는 자세가 필수적으로 요구되는 것이다.

다섯째, 농업·농촌의 다원적 기능 및 문화역사 자원의 중요성에 대한 인식이다. 수려한 경관, 깨끗한 물과 공기 등을 비롯한, 농어촌이 보유하고 있는 환경자원, 우리 고유의 문화역사 자원, 농업과 농촌이 수행하고 있는 식량공급 기능 외에 환경보전, 농촌경관 제공, 농촌활력 제공, 전통문화 유지 계승 및 식량 안보 등의 다원적 기능은 농업과 농촌이 도시에 비해 비교우위를 누릴 수 있는 귀중한 자산들이다. 하지만 정작 이러한 귀중한 자원의 주인이라 할 수 있는 농어촌 주민들은 농어촌 환경 및 문화역사 자원과 다원적 기능의 중요성에 대한 개념과 인식이 오히려 도시민들보

다 희박한 것으로 보인다.

농어촌지역의 활력화를 선도할 정예인력이 수행해야 할 역할 중 가장 중요한 부분이 지역주민 간의 협력을 유도하고 갈등을 조정하며, 친목을 도모해가는 정신적 지도자의 역할이다. 또한 농어촌지역 주민들이 물질적인 측면에 대해 느끼고 있는 열등의식과 패배의식을 극복할 수 있도록 정신적으로 이끌어나가는 것이라 할 수 있다.

둘째, 마을기업의 경영자 역할이다. 농어촌지역의 정예인력은 기업 개념을 근간으로 개별 농가를 집단화하여 마을기업을 조직하고 이를 경영할 수 있는 최고경영자로서의 역할을 담당해야 한다.

셋째, 고수익의 첨단농업을 선도하는 역할이 요구된다. 농업 및 다른 분야에서 일어나고 있는 환경변화에 능동적으로 대응하면서 경쟁력 있는 농업으로 전환해야 한다. 대단위 첨단 농작물 재배단지를 설치함으로써 아이디어와 기술을 접목하여 새로운 수요를 만들어 나아가 경쟁력 있는 농산물 생산을 통한 고수익을 창출할 수 있다.

넷째, 변화/혁신의 주도자 역할의 수행이다. 농업 분야도 이제는 외부환경의 변화를 적극적으로 수용하여 이를 채택하여야 한다. 하지만 개인들이 모두 처음부터 변화를 수용하고 혁신적인 태도와 행동을 나타내기를 기대하기는 어렵다. 그 가운데 혁신을 창발 하는 혁신자가 나타나고 뒤이어 그 혁신자를 따르는 혁신 모방자가 나타나기 마련이다. 농어촌지역의 정예인력은 이러한 혁신자의 역할도 담당하여야 한다.

다섯째, 농어촌지역 문화의 보전·창조자 역할이다. 농어촌지역의 정예인력은 농어촌지역 문화의 가치를 제대로 인식하고 이를 잘 보전하여 후대에 계승하며, 이에 그치지 않고 농어촌지역의 새로운 문화를 창조하는 데에 선도적인 역할을 담당하여야 한다.

여섯째, 외부 네트워크와의 연결자 역할이다. 농어촌지역의 활력화는 더 이상 지역주민들의 힘에 의해서만 달성되기는 어렵다. 물론 내발적인 발전 노력이 가장 선행되어야 하지만 외부의 전문가, 지방자치단체, 중앙정부, 도시 소비자, 기타 이해당사자들과의 긴밀한 네트워크를 구축하여 이들과의 상호 보완적이고 유기적인 연계를 통해 보다 완성도 높은 농어촌 활력화를 기대할 수 있다. 농어촌 정예인력은 외부 네트워크와 지역을 연결시켜 주는 연결자의 역할을 잘 수행해야 한다.

이러한 정예인력을 담당할 수 있는 잠재적 계층으로는 이장, 새마을지도자, 개발추진위원장, 부녀회장, 청년회장 등 기존의 지도계층, 귀촌·귀농자 중 덕망 있고 지역 활력화에 기여할 것으로 기대되는 계층, 농고·농대 졸업생을 포함한 젊은 계층의 농촌 정착 희망자 등을 꼽을 수 있으며, 외국이주여성을 포함한 여성계층과 도시의 재능기부자들의 역할도 기대할 수 있다.

농어촌 활력화에 실질적으로 기여할 수 있는 정예인력을 효과적으로 육성하여 관

리할 수 있는 제도적 장치가 뒷받침되어야 하는데, 이 중 가장 역점을 두어야 할 부분이 이들에 대한 효율적인 교육과 훈련 시스템이라 할 수 있다. 그동안 농어업부문에서는 농어업인들을 대상으로 하는 수많은 교육훈련 과정이 시행되어 왔다. 교육훈련의 성과도 적지 않았지만, 교육훈련 과정에서 드러난 여러 문제점들도 지적되고 있다. 정예인력의 교육훈련에서도 이러한 문제점을 파악하고 이를 보완하여 정예인력의 자질과 능력을 양성할 수 있는 실질적인 교육훈련이 되도록 하여야 한다. 정예인력에 대한 교육훈련은 교육보다는 학습의 차원에서 접근하여 할 것이다. 일방적인 지식 전달인 교육의 차원으로는 한계가 있을 것이며, 스스로 해답을 얻어내는 학습의 차원에서 접근하는 것이 바람직하다. 정예인력 교육훈련은 학교교육이 아닌 사회교육 또는 평생교육의 개념이기 때문에 주입식으로 가르치는 것이 아니라 스스로 배울 수 있도록 도와주는 과정으로 이해하는 것이 바람직하다. 한편, 농어촌지역의 정예인력으로 활동하는 계층에게 적절한 형태와 수준의 인센티브를 제공하는 분위기와 시스템이 구축될 필요가 있다.

5. 농어촌 활력창출방안

농어촌 활력창출 방안은 우선 농어촌 활력창출을 위한 기제를 구축하고, 농어촌 활력창출을 위한 정예인력 양성방안을 마련하며, 농어촌 활력을 지속시키기 위한 자주기반을 구축하는 것으로 요약된다.

첫째, 농어촌 활력창출을 위한 기제는 농어촌에 남아있는 전통문화를 활용한 지역 사회 재건을 통해 전통가치를 현대적 관점에서 재조명할 수 있는 정책수단으로 마련되어야 한다. 또한 농어촌은 자연·생태환경을 활용한 휴식공간을 도시민에게 제공함으로써 상호 보완적 관계를 유지할 수 있어야 한다.

특히 농어촌은 현지 식자재 혹은 현지 음식문화를 접목하여 ‘느림의 여유’를 상품화할 수 있을 것이다. 이러한 ‘느림의 여유’는 도시시장이 누릴 수 없는 대안적 틈새경제를 가능케 한다. 또한 농어촌에는 많은 시공간적 자원을 가지고 있다. 이러한 농어촌의 시공간적 자원은 도시생활방식에서의 대안적 자원으로 활용 가능하다. 결국 농어촌은 대안적 ‘삶의 터’로서 뿐만 아니라 대안적 생활양식, 기회 및 자원으로 활용될 수 있다. 이러한 대안 탐색은 이를 가능케하는 제도와 이를 운영할 수 있는 중앙정부 및 지방정부의 기구로 현실화되어야 할 것이다.

이러한 농어촌 활력창출을 실현하기 위해서는 무엇보다 농어촌의 현실을 즉시하고 그 안에서 발생하는 문제를 정확하게 진단하며, 그러한 문제를 해결할 수 있는 새로

운 지도자(정예인력)가 필요하고, 이의 양성방안도 검토되어야 한다. 따라서 농어촌 활력을 창출하기 위해서는 그러한 정예인력을 정의하고 교육, 훈련 프로그램 그리고 정예인력에 대한 지원기제가 구축되어야 한다.

농어촌지역의 정예인력을 담당할 계층은 대부분이 지역에 거주하며 농어업이라는 생업에 종사하는 생활인이므로 어떤 형태로든 이들에게 인센티브를 제공하는 분위기와 시스템이 구축될 필요가 있다. 우선 경제적인 인센티브에 앞서 이들에게 사회적으로 높은 지위와 가치를 부여하는 분위기 조성을 위한 방안을 마련해야 한다. 새마을운동의 성공적인 수행에 중요한 역할을 하였다고 평가되는 새마을지도자들에게 당시 정부에서는 이들이 지역활력화의 주역으로서의 긍지와 자부심을 가질 수 있도록 이들을 대우해 주었다. 대통령과 장관들이 참석하는 월례경제동향보고회에 새마을지도자가 초청되어 새마을운동 사례발표를 하였고 이들의 얘기는 국책에 반영되었으며, 새마을지도자 교육과정에서 고위 행정 관료들과 같이 숙식하고 토론하는 과정에서 상당한 긍지를 갖게 해 주었다.

정예인력에 대한 경제적 인센티브는 정예인력의 성과를 평가하여 평가결과에 따라 차등 지원하는 시스템의 도입이 바람직할 것이다.

농어촌지역의 정예인력들에게 새로운 것을 단기간에 교육시켜서 지역의 리더로 육성하는 것은 한계가 있다. 따라서 정예인력의 육성을 위한 교육훈련 이외에도 정책적인 시스템의 조성이 필요하다. 농어촌지역 정예인력을 지원하기 위한 방안들을 몇 가지 제시하면 다음과 같다. 첫째, 기존 정예인력의 역량 강화(capacity building)이다. 이장, 새마을지도자, 개발추진위원장, 부녀회장, 청년회장 등 지역에서 리더로서의 역할을 이미 하고 있는 기존 정예인력의 역량을 강화하기 위해 필요한 교육, 선진지 견학을 비롯한 각종 역량강화 프로그램을 지원하는 방안이다.

둘째, 농고·농대 졸업생을 비롯한 젊은 계층의 농촌 정착 및 농업 창업을 지원하는 방안이다. 젊은 연령층들의 귀촌을 유도하고 창업을 결정할 수 있도록 하기 위해서는 정부의 과감한 재정적·제도적 지원 장치가 요구된다. 이들이 농어촌에 정착하게 되면 미래의 잠재적 정예인력의 증추가 될 것이다.

셋째, 도시민을 대상으로 하는 귀촌·귀농 지원을 통하여 농어촌 유입을 유도하는 방안이다. 베이비부머를 중심으로 하는 은퇴자 또는 은퇴예정자들의 귀촌·귀농에 대한 잠재적인 수요는 증가하고 있다. 다만 이들의 잠재적인 수요를 유효수요(effective demand)화 하기 위해서는 정부의 귀촌·귀농 유도를 위한 대대적인 분위기 조성 및 적극적인 지원책이 필요하다.

넷째, 외부로부터 진입하는 정예인력에 대한 멘토링 시스템의 구축 방안이다. 젊은 계층, 도시민 등이 귀촌·귀농하게 되면 이들을 이끌어줄 수 있는 멘토들이 필요하

다. 선도농가나 먼저 성공적으로 귀촌·귀농한 계층들이 멘토그룹의 주축이 될 수 있다.

농어촌 활력을 지속시키기 위한 자주기반은 우선 농어촌 활력창출의 이념적 기반 형성과 농어촌 주민들의 역량강화를 들 수 있다. 특히 농어촌 주민들의 삶의 질 향상과 연계되는 농어촌 활력이 창출되기 위해서는 주민들의 선택의 폭을 증대시킬 수 있는 다양화 기반이 구축되어야 하고, 삶의 질 향상을 실현하기 위한 '거버넌스'가 구축되고, 사회적 자본이 축적되어야 한다. 특히 농어촌 활력을 지속시키기 위해서는 지역사회를 재건하기 위해 필요한 정예인력의 육성방안이 모색되어야 한다.

6. 농어촌 활력화를 위한 거버넌스 체계

농어촌 활력화를 위한 거버넌스는 중앙정부, 지방정부 및 농어촌 시민사회의 역할 분담을 통해 구축되어야 한다. 우선 중앙정부는 농어촌 활력화가 효과적으로 진행될 수 있도록 하기 위해 농어촌 주민의 지원자 내지는 협조자 역할을 담당해야 한다. 중앙정부는 협조자의 역할이긴 하지만 지원자로서 농어촌 활력화를 위해서 없어서는 안 되는 중요한 역할을 담당하여야 할 것이다.

즉, 중앙정부는 농어촌 활력을 통해 정치비용을 줄일 수 있기 때문에 농어촌활력의 최대 수혜자이다. 따라서 중앙정부는 농어촌 활력창출을 위해 새로운 농어민 의식을 함양하기 위한 다양한 교육을 지원하고, 농어촌을 유형화하고 유형별 특성화 지원제도를 마련하여야 하며, 농어촌 정주기반 구축을 위한 제도마련과 일부 물자를 지원하여야 한다. 특히 중앙정부는 도시와 농어촌의 상생적 관계를 활성화하기 위해 조정자 역할을 수행하여야 하고, 농어촌이 새롭게 떠맡게 되는 기능에 대한 시장확대를 지원하며, 활력화 정도에 따른 차등지원 체제를 구축하여 농어촌 주민들의 자발적 노력을 촉발하여야 한다.

보다 구체적으로는 첫째, 범국민적 관심을 유도하는 홍보와 지원을 통해 농어촌 활력화를 유도하여야 한다. 농어촌 활력화는 농어촌 주민만의 역량과 의지만으로는 한계가 있으므로 도시와 농촌이 상호보완적인, 범국민적 차원에서 접근하는 것이 요구된다. 농식품부를 중심으로 하는 중앙정부협의체를 구성하여 범국민적 관심을 모을 수 있는 일종의 국가적 농촌부흥운동을 전개할 필요가 있다. 농업·농촌이 보유하고 있는 자연환경, 향토문화역사 등의 자원과 농업·농촌이 수행하고 있는 다원적 기능의 중요성에 대해서 도시민들에게 알리고, 도시민들은 농업·농촌에 대한 이해와 관심을 갖게 되며, 도시민들의 귀농과 귀촌으로 이어진다면 이는 농어촌 활력화

에 중요한 부분으로 작용할 것으로 기대된다. 둘째, 적절한 교육·훈련 프로그램의 운영이다. 농어촌에 활력을 불어넣기 위해서는 제도, 재정 투입도 중요하고 국민적 관심과 지원도 필요하지만, 가장 본질적으로 요구되는 것은 무엇보다도 농어촌 주민들의 긍정적이고 적극적이며 도전적인 마인드와 발전에 대한 의지와 관심과 자발적 노력이라고 할 수 있으므로 이를 촉발시키기에 필요한 교육·훈련 프로그램을 개발하고 교육 서비스를 제공한다. 셋째, 지역에서 농어촌 활력화에 실질적으로 기여할 수 있는 정예인력을 효과적으로 육성하여 관리할 수 있도록 지원하는 것이다. 적합한 정예인력의 판단 기준을 제시하고, 선발된 정예인력에 대한 다양한 교육훈련 프로그램을 운영하여 이들이 리더십과 전문적인 능력을 배양할 수 있도록 하는 기반을 제공한다. 넷째, 중앙정부는 전체적인 시각을 지닌 조력자의 입장에서 농어촌 활력화가 원활하게 진행될 수 있도록 하기 위해 필요한 행·재정적 측면에서의 지원을 할 필요가 있다.

한편 농어촌 활력창출을 위한 지방정부의 역할은 우선 지역사회 잠재력을 분석하고 활용방안을 구축할 수 있도록 지원하여야 하고, 중앙정부와 함께 농어촌을 유형화하고 유형별 특성화 지원제도를 마련하여야 하며, 주민들의 자발적 노력을 촉발하기 위한 분위기를 조성하여야 한다. 특히 지방정부는 농어촌을 활력화하기 위해 도시와의 물자연계를 강화하기 위한 농어촌 생산물의 시장확보를 지원하고 지역사회 전통가치를 발굴하고 지원하여야 한다.

이와 함께 농어촌 시민사회의 역할은 지역사회 거버넌스와 사회적 자본 관점에서 접근되어야 한다. 이러한 지역사회 시민사회의 작동체계는 결국 주민 개별적 공공자산 활용에 의한 주민 공동부담 인식을 제고하여 주민들의 책임성을 강화하게 되고, 농어촌 활력이 주민에 의한 주민을 위한 주민의 사업으로 자리매김하는데 기여하게 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 강대구·정철영·이종상(2004), 「농업인력 구조변화에 따른 정예농업인력 육성방안 연구」 농림부 정책연구보고서.
- 강신겸(2007), 「농촌관광: 새로운 농촌활성화 전략」, 서울:대왕사.
- 강정혁·박세권(1996), "농촌지역 정보의 수요과약과 효율적인 지역정보화 방안", 「농촌 정책연구」, 23(2):175-198.
- 경기도교육청(2006), 행정사무감사자료.
- 경운대새마을아카데미(2008), 「21세기 새마을운동의 이론정립 및 실천과제개발」, 경상북도.
- 교육과학기술부(2008.10), 「다문화가정 학생 교육지원 방안」, 교육과학기술부 발표자료.
- 구승모·박윤호·이한성·최세현(2010), "농촌지역 발전수준 지표체계 설정과 시·군 유형별 비교", 「농업생명과학연구」, 44(3): 99-110.
- 권용덕·이한성·박윤호(2008), "사회간접자본이 농촌개발투자효과의 지역간 격차에 미치는 영향", 「농업경영정책연구」, 35(4): 755-777.
- 국가균형발전위원회(2007), 「살기좋은 지역만들기: 지방이 블루오션이다」, (주)코리아프린테크.
- 김광웅(2009) 「미래사회의 조건: 창조! 리더십」, 서울: 생각의 나무.
- 김동원·박혜진(2010), 「농업농촌에 대한 2010년 국민의식 조사 결과」, 한국농촌경제연구원.
- 김병택(2002), 「한국의 농업정책: 전개과정과 발전방향」, 서울: 한울아카데미.
- 김상목·박희봉·강제상(2001), "지적자본형성 및 효과: 조직 내 사회자본과의 관계를 중심으로", 「21세기 지방행정의 과제와 비전」 세미나발표논문, 한국행정학회.
- 김선희·소진광 외(2008), 「국토관리 분야의 사회적 자본 확충 방안(I): 사회적 자본 영향요인 분석」 국토연구원.
- 김선희·소진광 외(2009), 「국토관리 분야의 사회적 자본 확충 방안(II)」, 국토연구원.
- 김영모(2003), 「새마을운동연구」, 서울: 고현 출판부.
- 김영섭·손황제(2009.01), "일본의 지산지소(地産地消)현황과 시사점", 「CEO Focus」, 제220호.
- 김용학(1996), "연결망과 거래비용", 「사회비평」, 제14호.
- 김이선·김민정·한건수(2006), 「여성결혼이민자의 문화적 갈등경험과 소통증진을 위한 정책과제」, 한국여성개발원.
- 김일태(1999), "21세기 시민사회를 위한 사회적 자본의 필요성과 역할", 「사회적 자본과 시민사회의 발전」, 제13회 대도시행정세미나 발표논문, 서울시립대학교.

참고문헌

- 김재수(2005), 「미국 농업정책과 한국농업의 미래」, 서울: 백산출판사.
- 김주찬·민병익(2003), "수도권과 비수도권의 정보격차 현황과 정책방향 연구", 「지방정부 연구」, 7(1):75-95.
- 김준석(2006), 「새마을 운동의 재조명: 성공원리의 분석과 활성화를 위한 제언」, 경기개발연구원.
- 김창현·강호제·이종열(2008), 「농촌이주인구의 공간적 분포 특성과 국토정책과제」, 국토연구원.
- 김창현·이순자·이성수(2006), 「지역특성을 고려한 농촌활성화 방안 연구」, 국토연구원.
- 김태곤(2008), "일본, 농업의 6차 산업화로 농촌활성화", KREI논단, 한국농촌경제연구원.
- 김태명·소진광·임경수·임형백 외(2010), 「농촌활력론」, 서울대학교출판문화원.
- 김현호·오은주(2007), 「어메티니를 활용한 지역발전 방안」, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김혜란(2001), "사회자본과 여성정책", 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 내무부(1976), 「새마을 운동: 시작에서 오늘까지」.
- 류승호(1996), "지역정보화 정책과 지역정보의 위상", 「한국사회학」, 30: 731-758.
- 모성은(2002), 「지역경제정책론」, 서울: 박영사.
- 문영섭(2007), 「농촌의 어메티니자원 활용을 통한 도농교류 활성화 방안에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 민승규·정문진(2007), 「개방시대 한국농업의 선택:농업경영」, 서울:삼성경제연구소.
- 박경(2003), "유럽의 농촌지역정책과 LEADER 프로그램," 유럽지역연구회 엮음, 「유럽의 지역발전정책」, 서울: 한울아카데미: 87-118.
- 박덕병 외 4인(2005), 「농촌 어메티니 자원을 활용한 외국의 농촌개발정책」, 수원: 농촌자원개발연구소.
- 박덕병(2007), 「농촌정책의 영역과 향후 중점과제」, 농촌진흥청
- 박상일(2006), 「지방분권시대 지역살리기」, 문화문고.
- 박윤희(2006), "농촌마을계획," 대한국토·도시계획학회 편저, 「농촌계획의 이론과 실제」, 서울: 보성각: 192-233.
- 박학용·차봉현(2006), 「한국의 부농들」, 서울:부키.
- 박현수 외 3인(2007), 「한미 FTA 협상 타결과 한국 경제의 미래」, 서울: 삼성경제연구소.
- 박호균(2001), "농촌관광 활성화를 위한 어메티니 증진방안", 「농어촌과 환경」, 11(4): 3-11.
- 박희봉(2001), "사회자본과 지방정부 경쟁력", 「지방정부 경쟁력 제고와 지역발전전략」 세미나 발표논문, 한국행정학회.
- 박희봉·김명환(2000), "지역사회 사회자본과 거버넌스 능력", 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 사공 용(2002), 「WTO 체제하에서 농업정책」, 서울: 서강대학교 출판부.

- 새마을 연구회(1981), 「새마을 농촌 운동」, 6(3): 50~55.
- 새마을운동중앙회(2004), 「새마을운동 핸드북」.
- 새마을운동중앙회(2005), 「한국의 새마을운동」.
- 서동균(2001), 「농업의 다원적 기능 연구와 평가사례, 농업의 다원적 기능 평가방법」, 수원: 농촌진흥청 농업경영관실.
- 서순탁(2001), “사회자본 접근방법의 정책적 함의: 도시계획을 중심으로”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 서순탁(2002), “사회적 자본증진을 위한 도시계획의 역할과 과제: 접근방법과 정책적 함의”, 「국토연구」 제33권.
- 서울대학교(1981), 「새마을운동의 이념과 실제」, 새마을운동종합연구소.
- 성진근·조일호·이태호·민승규(2004), 「한국의 농업정책, 틀을 바꾸자: 시장으로 나온 한국 농업」, 삼성경제연구소.
- 소진광 외(2006), 「지역특성을 고려한 사회적 자본 측정지표 개발」, 서울: 푸른솔.
- 소진광(1999a), “지방자치시대 지역발전척도로서의 사회적 자본”, 「자치공론」 5(12).
- 소진광(1999b), “사회적 자본형성을 위한 지역사회개발논리”, 「지역사회개발연구」 24(1).
- 소진광(1999c), “지역개발 목표가치로서의 사회적 자본”, 「21세기 국토개발과 지역발전의 과제」 한국지역개발학회 하계학술세미나 발표논문집.
- 소진광(2000), “지방자치와 사회적 자본”, 「한국지방자치학회보」, 12(4).
- 소진광(2001), “퍼트남의 사회적 자본 이론과 지역주의”, 「사회과학연구」, 8, 경원대학교 사회과학연구소.
- 소진광(2002), “지역주의와 사회적 자본”, 「지역개발의 새로운 지평: 해양과 지역발전」 한국지역개발학회 추계학술대회 발표논문.
- 소진광(2003), “성남지역사회의 사회적 자본”, 「성남발전연구」, 3. 경원대학교 성남발전연구소 편.
- 소진광(2004a), “사회적 자본의 지역격차”, 한국지역개발학회 학술세미나 발표논문.
- 소진광(2004b), “사회적 자본 측정지표에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」, 16(1): 89-118.
- 소진광(2005a), 「지방자치와 지역발전」, 서울: 박영사.
- 소진광(2005b), “농촌지역사회와 사회적 자본”, 「농촌자원과 생활」, 통권101호(봄호). 농촌자원개발연구소 편.
- 소진광(2007), “지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동”, 「한국지방자치학회보」, 19(3): 93-112.
- 소진광(2008), 「한국지방자치의 이해」, 서울: 박영사.
- 소진광(2010), “새마을운동을 통한 지역사회 공동가치 창출”, 「새마을운동과 지역사회개

참고문헌

- 발연구」, 경운대학교 새마을연구소 편, 제6집.
- 소진광·김선희(2010), 「새마을운동을 통한 마을 공간구조 개편 연구」, 국토연구원.
- 소진광·박철희(2010), 「충남의 정체성 연구」, 충남발전연구원.
- 송미령(2007), 「선진국 농촌정책 동향과 정책과제」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령(2009), 「외국의 농촌정책 동향과 시사점:영국·독일·스페인·이탈리아·일본」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박주영(2007), “선진국 농촌정책 개요”, 송미령·박주영, 「선진국 농촌정책의 최근 동향과 시사점:영국, 프랑스, 독일, 일본」, 서울:한국농촌경제연구원:1-4.
- 송미령·이동필·김광선·최경은(2010), 「국가 농어촌 정책의 추진전략과 과제」, 대통령 직속지역발전위원회.
- 신윤표(2007), 「지역개발과 새마을운동론」, 대영문화사.
- 안성호 외(2004), 「지역정체성과 사회자본 I」, 도서출판 다운샘.
- 안성호 외(2005), 「지역정체성과 사회자본 II」, 도서출판 다운샘.
- 안혁근·윤두섭·소진광(2004), “사회적 자본의 유용성”, 한국지역개발학회 학술세미나 발표논문.
- 여준호(2009), “일자리 증가가 지역 인구유입과 재정자립도에 미치는 영향 분석”, 「농업경제연구」, 50(4): 87-101.
- 오철호(2001), “정보통신기술, 사회자본 그리고 전자민주주의: 하나의 연구설계”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 유재원(2000), “사회자본과 자발적 결사체”, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 윤두섭·안혁근(2004), “사회적 자본의 연구동향”, 「도시 및 지역계획에 있어서의 사회적 자본」, 한국지역개발학회 학술세미나 발표논문(2004, 2. 3. 경원대학교): 1-17.
- 윤원근(1999), 「한국농촌계획론」, 서울: 대학출판사.
- 윤원근(2010), “한국농촌개발정책의 시기별 전개와 구성요소의 변화”, 한국농촌지도학회.
- 이강열·박윤호·한경수·양현석·이한성·구승모(2008), 「기존통계를 활용한 농촌지역 개발 성과 지표 개발에 관한 연구」, 한국농촌공사 농어촌연구원.
- 이덕희(2008), 「네트워크 이코노미: 부분과 전체의 복잡성에 대하여」, 서울: 동아시아.
- 이동필·최경환·성주인(2006), 「농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안」, 농촌경제연구원.
- 이미정(2002), “사회자본(social capital)을 통한 공공부문 IT아웃소싱의 조직내-조직간 relationship 개선방안”, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 이상무(2007), 「파워농촌으로 디자인하라」, 서울: 도솔.
- 이성우(2004), “지역혁신체계를 통한 농업발전방안 모색”, 2004 경기북부 지역혁신 워크숍 자료집: 59-81.

- 이성우·임형백 외 6인(2008), 「농촌마을개발사업의 투자효율성 분석:전통테마마을을 중심으로」, 수원:농촌진흥청.
- 이성우·임형백(2005), 「정보화와 농촌사회」, 서울:(주)명진씨앤피.
- 이순갑(2008), “아파트 구매행동에 미치는 지역이미지의 영향에 관한 연구”, 「한국지역개발학회지」, 19, 한국지역개발학회.
- 이은우(2006), “농업인력의 특성과 우수노동력 확보방안”, 권영근 외 18인, 농업농촌의 이해」, 서울: 박영출판사: 337-356.
- 이재열(1998), “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본”, 계간 「사상」, 여름호.
- 이정규(2003), “학교-직업 이행에 있어서 사회적 자본과 직업탐색의 효과”, 제3회 한국노동패널 학술대회 발표논문, 한국노동연구원.
- 이한성(2006), “AHP를 이용한 농촌마을종합개발사업 투자우선순위 평가기준의 설정”, 「농업경영·정책연구」, 33(1): 183-197.
- 이한성·김진수·임상봉(2010), “도시-어촌 교류의 활성화 방안”, 「지역개발연구」, 12, 부산대학교 지역개발연구소.
- 임경수(2002), “도시빈곤층의 위기와 공동체 운동”, 「도시행정학보」, 15(1), 한국도시행정학회.
- 임경수(2004), “지역발전척도로서의 사회적 자본”, 한국지역개발학회 발표논문.
- 임경수·소진광(2005), “지역사회 빈곤퇴치와 사회적 자본”, 「한국지역개발학회지」, 17(1): 35-54.
- 임경수·한종길(2003), “지역 경쟁력 강화를 위한 지역브랜드 개발 전략”, 「도시행정학보」, 16(3): 한국도시행정학회.
- 임경수·한종길·한미정(2003), 지역주민 인식에 기초한 지역브랜드 개발 전략-경기도지역사례연구-, 「한국지역개발학회지」, 15(1);한국지역개발학회.
- 임창호(1998), “정보기술의 발달과 도시에의 영향 : 계획 패러다임의 위기와 도시의 미래,” 「국토계획」, 33(6): 7-31.
- 임형백(2007), “한국농촌의 국제결혼의 특징,” 「농촌지도와 개발」, 14(2): 471-491.
- 임형백(2008a), “한국 농업인력육성의 방향 전환,” 「농촌사회」, 18(2): 207-240.
- 임형백(2008b), “안양시의 네트워크형 공간구조 구축 방향,” 「안양학논총」, 8: 233-253.
- 임형백(2009a), “한국과 서구의 다문화사회의 차이와 정책 비교,” 「다문화사회연구」, 2(1): 161-185.
- 임형백(2009b), “한국의 도시지역과 농촌지역 다문화사회의 차이와 정책 차별화 연구,” 「한국지역개발학회지」, 21(1): 51-74.
- 임형백(2011), “새마을운동을 이용한 아시아 국제개발협력”, 「아시아연구」, 14(2): 게재예정.
- 임형백·강동우(2008), 「농업전문인력 양성사업 평가」, 수원:농촌진흥청.

참고문헌

- 임형백·유승주(2006), “농촌지역의 지역혁신체계구축을 위한 모형 연구:특화산업과 지역 내 총생산의 연계성을 중심으로,” 「농촌계획」, 12(3):67-80.
- 임형백·이성우(2004), 「농촌사회의 환경과 기능」, 서울대학교출판부.
- 임형백·이종만(2007), “한·미자유무역협정에 대비한 한국농업정책의 방향 전환:공적자금 투입에서 경쟁력강화로”, 「농촌지도와 개발」, 14(1):29-57.
- 임형백·조중구(2004), “한국과 EU의 농촌개발의 비교,” 「농촌계획」, 10(2):25-34.
- 임형백·최홍규(2010), “익산 국가식품 클러스터의 세계시장 개척방향”, 「한국자치행정 학회보」, 24(2):325-346.
- 장재홍·김동수·박경·정준호(2008), 「지역균형발전정책의 위상과 구조에 관한 국제비교 연구」, 산업연구원.
- 정기환(2003), 「농촌지역 사회자본의 존재양태 분석」, 한국농촌경제연구원 보고서.
- 정기환, 심재만(2004), 「사회자본 측정지표 개발」, 한국농촌경제연구원 보고서.
- 정명채·민상기·이영대(1991), 「농업전문인력의 확보와 교육훈련에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원.
- 제임스 쿠제스(2006), 김경섭 옮김, 「최고의 리더」, 서울: 비즈니스북스.
- 조순재 외 33인(2004), 「주민참여계획모델에 의한 농촌어메니티 자원발굴 및 설계기술 현장적용 연구」, 농림부.
- 조순재(2003), 「주민참여계획모델에 의한 농촌어메니티 자원 발굴 및 설계기술 현장적용 연구」, 농림부
- 조영탁(2006), “지속가능한 농업과 한국농업: 혁신을 위한 전망과 과제,” 권영근 외 18인, 「농업농촌의 이해」, 서울: 한울아카데미: 29-59.
- 주성수(1998), ‘시민사회’는 글로벌 패러다임인가?: 시민사회의 ‘사회자본’ 논의를 중심으로, 「국가와 시민사회에 관한 심포지엄 III」 발표논문, 아시아시민사회운동연구원.
- 채종훈(2010), 「농촌마을 종합 개발사업의 경제적 성과와 파급효과 분석」, 한국농촌경제연구원.
- 최양부(2008.09), 기초생활권 정책검토자료 초고.
- 최창수(2000), “사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할: 미국의 교훈”, 「한국지방행정연구」, 14(1).
- 추미애(2003), “WTO하의 한국 농촌발전 전략 연구: 농촌어메니티 개발을 중심으로”.
- 한국농업대학(2005), 「한국농업의 미래를 찾아」.
- 한국농업정책학회(2010), 「농어민단체의 바람직한 거버넌스 설계방안 연구」, 농림수산식품부 정책연구보고서.
- 한국농촌경제연구원(2007), 「농업강국 네덜란드의 농업 교육」, 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원(2009), 「살기 좋은 농촌 만들기를 위한 정책재편 방안」, 연구결과

- 초청 설명회 자료집.
- 한국농촌경제연구원(2009), 「지역발전정책의 변화에 대응한 농어촌 정책 방향 설정 및 농어촌 서비스기준 도입 방안 연구」, 농림수산식품부
- 한국농촌경제연구원(2010), 「농업농촌에 대한 2010년 국민의식 조사결과」, 농정연구속보, 제67권.
- 한국은행(2007), 「산업연관분석해설」, 한국은행편집부.
- 현의송·임형백(2009), “대안적 농식품체계로써 신토불이 운동의 재해석”, 「농촌지도와 개발」, 16(2):305-335.
- 홍경준(2001), “빈곤에 대한 또 다른 탐색; 사회적 자본을 중심으로”, 「상황과 복지」 9집, 한국사회복지연구회.
- 홍영란 외(2007), 「사회적 자본 지표개발 및 측정에 관한 연구」, 한국교육개발원 편.
- 황수철(2005), “일본” 박진도 엮음, 「농촌개발정책의 재구성」, 서울: 한울아카데미: 55-388
- 황연수(2006), “농촌 새마을운동의 재조명”, 한국농업사학회.
- Adelman, Irma and Sherman Robinson(1973), *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford University Press.
- Adler, Paul S. and Seok-Woo Kwon, Social Capital: the Good, the Bad, and the Ugly, in Eric L. Lesser(ed.), *Knowledge and Social Capital: Foundation and Application*. Boston: Burtworth Heinemann.
- Agyeman, Julian(2003). The Role of Civic Environmentalism in the Pursuit of Sustainable communities, *Journal of Environmental Planning & Management* Vol.46 Issue 3: 345-364.
- Amnesty International(2001), *Amnesty International Report 2001*.
- Amsden, A.(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, London: Oxford University.
- Amsden, A.(1990), "Third World Industrialization: "Global Fordism" or a New Model?", *New Left Review*, 182: 5-31.
- Arndt, H. W.(1987), *Economic Development: The History of an Idea*. The University of Chicago Press.
- Arrow, Kenneth J.(2000), Observation on Social Capital, in P. Dasgupta and I. Serageldin(eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Asheim, B. T. and L. Coenen(2004), The Role of Regional Innovation Systems in a Globalising Economy: Comparing Knowledge Bases and Institutional Frameworks

참고문헌

- of Nordic Clusters, Paper to be presented at the DRUID Summer Conference 2004 on Industrial Dynamics, Innovation and Development, June 14-16, Elsinore, Denmark.
- Becker, G. S.(1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*, with Special Reference to Education, New York: Columbia University Press.
- Beeby, G. E.(1966), *The Quality of Education in Developing Countries*, Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Bolin, Kristian; Lindgren, Bjorn; Lindstrom, Martin; Nystedt Paul(2003), Investments in social capital-implications of social interactions for the production of health, *Social Science & Medicine* Vol .56 Issue 12:2379-2391.
- Bourdieu, P.(1986), The Forms of Capital, in J. Richardson, ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Bryant, B.,(ed).(1995), *Introduction: Environmental Justice: Issues, Policies and Solutions*, Island Press.
- Bryant, B.,(ed).(2001), *Environmental Justice and the Quality of Life. A Paper presented at the International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience*. Grand Inter-Continental Hotel. Seoul, Korea. (Sept., 6-7, 2001).
- Bullen, Paul & Onyx, Jenny(1998), *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW*. Centre for Australian Community Organisations and Management (CACOM), University of Technology, Sydney.
- Byerlee, D. and G. E. Alex(1998), *Strengthening National Agricultural Research Systems*. The World Bank.
- Camhis, Marios(1979), *Planning Theory and Philosophy*, London: Tavistock Publications.
- Cannuscio, Carolun; Block Jason; Kawachi, Ichiro(2003), *Social Capital and Successful Aging: The Role of Senior Housing* Part 2, Vol.139 Issue 5: 395-400.
- Cohn, E.(1979), *The Economics of Education* (2nd ed.), MA.: Ballinger Publishing Company.
- Coleman, James S.(1988), Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology(Supplement)* 94:s95-s120.
- Coleman, James S.(1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- Coleman, James S.(2000), Social Capital in the Creation of Human Capital, in P. Dasgupta and I. Serageldin(eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C. : The World Bank.
- Delery, J. E. and J. D. Shaw(2001), "The Strategic Management of People in Work

- Organizations: Review, Synthesis, and Extension," *Research in Personnel and Human Resources Management*, 20: 165-197.
- Edmondson, Ricca(2003), Social Capital: a strategy for enhancing health? *Social Science & Medicine* Vol. 57 Issue 9:1723-1734.
- Fei, J. C. H. and G. Ranis(1964), *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*, Homewood, VII.: Irwin.
- Field, John(2003), *Social Capital*, Routledge.
- Fine, Benl(2001), *Social Capital versus Social Theory*, London and New York: Routledge.
- Fine, Benl(2003), Social Capital: The World Bank's Fungible Friend, *Journal of Agrarian Change* Vol.3: 589-604.
- Finsterbursch, K., Formichella, C., Kuennen, D. and M. S. Ransay(1992), "An Evaluation of a Wide Range of Job-Generating Activities for Rural counties," *Journal of the community Development Society*, 23: 103-121.
- Freitag, Markus(2003), *Social Capital in (Dis)Similar Democracies: The Development of Generalized Trust in Japan and Switzerland* Vol.36 Number 8: 936-966.
- Friedman, M.(1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Friedmann, J.(1972), "The General Theory of Polarized Development" in Hansen, N.,(ed.) *Growth Centers in Regional Economic Development*. NewYork:FreePress.
- Fukuyama, Francis(1995), *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Fukuyama, Francis(1999), The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order, *The Atlantic Monthly*(May,1999):55-80.
- Gore, Charles(1984), *Region in Question: Space, development theory and regional policy*, London: Methuen.
- Grootaert, C., D. Narayan, V. N. Jones, M. Woolcock(2003), *Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital*, The World Bank.
- Grootaert, Chris(1998), What is Social Capital?, *The World Bank Resource Paper*.
- Halstead, J. M. and S. C. Delelr(1997), "Public Infrastructure in Economic Development and Growth: Evidence from Rural Manufacturers," *Journal of the Community Development Society*, 28: 149-169.
- Haq, Mahbub ul.(1995), *ReflectionsonHumanDevelopment*,OxfordUniversityPress.
- Higgins, B.(1956), "The Dualistic Theory of Underdevelopment Areas", *Economic Development and Cultural Change*, 4: 99-115.

참고문헌

- Holtkamp, J., Otto, D. and N. Mahmood(1997), "Economic Development Effectiveness of Multi-community Development Organizations," *Journal of the Community Development Society*, 28: 242-255.
- Hoselitz, Bert F.(1971), "Development and the Theory of Social Systems", in Stanley, Manfred.(ed), *Social Development : Critical Perspectives*. New York : Basic Books,Inc.
<http://www.malteo.net/freeboard>.
- Jongbloed, P. and L. Rijswijk(2008), Food Valley. mimeo in powerpoint form.
- Kilpatrick, sue; Field, John; Falk, Ian(2003), Social Capital: An analytical tool for exploring lifelong learning and community development, *British Educational Research Journal* vol. 29 Issue 3:417-433.
- Kim, W. C. and R. Mauborgne(2005), *Blue Ocean Strategy: How to Create Uncontested market Space and Make the Competition Irrelevant*, Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Knack, S. and P. Keefer(1997), Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, *TheQuarterlyJournalofEconomics*(November).
- Lackay, A. S. and W. Pratumchai(1991), "Knowledge and Skills Required by Community Development Professionals," *Journal of the Community Development Society*, 22: 1-19.
- Lakatos, I.(1970), "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes." in Lakatos I. and Musgrave A.(eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge*. London: Cambridge University Press.
- Lazonick, W.(1990), *Competitive Advantage on the Shop Floor*, Mass.: Harvard University Press.
- Lazonick, W.(1993), "Learning and the Dynamics of International Competitive Advantage," in R. Tompson (ed.), *Learning and Technological Change*, New York: St. Martin's Press: 172-197.
- Leistriz, F. L, Allen, J. C., Johnson, B. B., Olsen, D. and R. Sell(1997), "Advanced Telecommunications Technologies in Rural Communities: Factors Affecting Use," *Journal of the Community Development Society*, 28: 257-275.
- Lewis, A. W.(1954), "Economic development with unlimited supplies of labour," *The Manchester School*, 22: 139-191.
- Meadows, Donella H.: Meadows, Dennis L.: Randers, Jorgen: and Behrens III, William W.(1972), *The Limits to Growth*, A Potomac Associations Book.
- Meier, G. M (ed.)(1964), *Leading Issues in Development Economics*, New York: Oxford

- University Press.
- Morrison, Nicola(2003), Neighbourhood and Social Cohesion: Experiences from Europe, *International Planning Studies* Vol.8 Issue 2: 115-139.
- North, Douglas C.(1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, NY: Cambridge University Press.
- Nurkse, R.(1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York: Oxford University Press.
- Odum, Howard and Moore, Harry Estill, 1938, *American Regionalism: A Cultural - Historical Approach to National Integration*, New York: Henry Holt and Company.
- OECD(1995), *Niche Markets as a Rural Development Strategy*, Paris: OECD.
- OECD(1996), *Better Policies for Rural Development*, Paris: OECD.
- OECD(1997), *OECD Reviews of Rural Policy: Partnership in the United States*, Paris: OECD.
- OECD(2000), *Valuing Rural Amenities: Territorial economy*, Paris: OECD.
- OECD(2001), *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, Paris: OECD.
- Porter, Michael E.,(1998), *The Competitive Advantage of Nations*, NY: The Free Press.
- Portes, A. and Landholt, P.(2000), "Social Capital: Promise and Pitfalls of its role in Development", *Journal of Latin American Studies* vol. 32 No. 3: 529-47.
- Preston, John(2003), "Enrolling alone?" Lifelong learning and social capital in England, *Internal Journal of Lifelong Education* Vol.22 Issue 3: 235-249.
- Putnam, Robert D.(1993a), *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*, *American Prospect* 13:35-42.
- Putnam, Robert D.(1993b), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D.(1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, *Journal of Democracy* 6.
- Putnam, Robert D.(2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, NY: Simon & Schuster.
- Rawls J.(1971), *A Theory of Justice*, Oxford University Press.
- Rich, Paul; Merchant, David(2003), *Policy Studies and Civil Society: A Centennial Debate* [sup 1], *Policy Studies Journal* Vol.31 Issue3.
- Roberts, Bryan(1978), *Cities of peasants: the political economy of urbanization in the Third World*, London: Edward Arnold Ltd..

참고문헌

- Robertson, M. E.(1996), "Exploring the Relationship between the Use of Information Technologies and Voluntary Participation in a Rural Area of Northern Ontario," *Journal of the Community Development Society*, 27: 17-34.
- Romstad, E., Vatn, A., Rørstad, P. K. and V. Søyland(2000), *Multifunctional Agriculture: Implications for Policy Design*, Agricultural University of Norway, Department of Economics and Social Sciences, Report No. 21.
- Schmid, A. Allan(2000), "Institutions and Social Capital" (Unpublished)Journal File presented at the SCIG(Sept.15,2000) sponsored by World Bank and MSU.
- SCIG.(1998), *Abstracts: Social Capital Conference*(April 20-22, 1998). Kellogg Center, Michigan State University.
- Sen, Amartya(1999), *Development as Freedom*, New York, Anchor Books.
- Sen, Amartya(2000), "Culture and Development", The Presentation Paper on the World Bank Tokyo Meeting.
- Serageldin, I. and C. Grootaert(2000), *Defining Social Capital: An Integrating View*, in P. Dasgupta and I. Serageldin(eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Singer, H. W.(1965), *Social Development: Key Growth Sector*, *International Development Review*. March 1965.
- So, Jin Kwang(2000), "Social Capital and Regional Development Paradigm," *Journal of The Korean Regional Development Association* 12/3: 1-16.
- Solomon, Robert C. & Flores, Fernando(2001), *Building Trust in business, politics, relationships, and life*, Oxford University Press.
- Solow, Robert M.(2000), *Notes on Social Capital and Economic Performance*, in Dasgupta and Serageldin(eds), 2000: 6-10.
- Steinnes, D. N.(1990), "An Analysis of Infrastructure Provision and Local Economic Development Policy," *Journal of the Community Development Society*, 21: 33-53.
- Thomas, L. and B. Malmberg(1999), "Age structure and growth in the OECD, 1950-1990," *Journal of Population Economics*, 12: 431-449.
- Tönnies(1887), *Gemeinschaft and Gesellschaft*.
- Tocqueville, Alexis de(1968), *Democracy in America*, London: Fontana.
- UNDP(2002), *Human Development Reports*.
- Uslaner, Eric M.(2000), *Trust, Democracy, and Governance*, A Resource Paper presented at the Social Capital Initiative(Nov. 10, 2000) sponsored by the World Bank and Michigan State University.

- Weitz, Raanan(1971), *From peasant to farmer: A revolutionary strategy for development*, New York: Columbia University Press.
- Wells, B. L.(1990), "Building Intercommunity Cooperation," *Journal of the Community Development Society*, 21: 1-17.
- Whiteley, Paul F.(1999), "The origins of social capital", in Jan W. Deth, Marco Maraffi, Kenneth
- Newton, and Paul F. Whiteley(eds.), *Social Capital and European Democracy*, London: Routededge.
- Young, Stephen(2003), *Moral Capitalism*, San Francisco, Berrett- Koehler Publishers. Inc.

[참고자료]

미국의 협동지도사업(Cooperative Extension Service)

1. 개요

미국 농무성의 협동지도사업(Cooperative Extension Service)은 미국 국민들로 하여금, 연구개발을 통해 얻어진 기술과 지식을 활용함으로써 그들의 삶을 향상시킬 수 있게 하기 위해 고안된 비공식 교육프로그램이다. 이 서비스는 주정부에서 지정한 토지증여대학교(land-grant university)에 의해 제공되었다. 주정부에서 기증한 토지에 만들어진 토지증여대학교가 오늘날 미국의 주립대학교이다. 대부분의 주에서 제공되는 교육 분야로는 농업과 식품, 가정·가족, 환경, 지역사회의 경제발전, 그리고 청소년과 4-H 등이다. 미 농무성(USDA)의 국립식품농업연구소(National Institute of Food and Agriculture; NIFA)에서 주정부, county정부, 토지증여대학과 연계하여 이 사업에 대한 재정지원과 관리를 담당한다.

2. 연혁

협동지도사업의 뿌리는 미국혁명이 발발했던 때로 거슬러 가는데 그 당시에는 농업에 관한 단체나 클럽이 많이 생겨나던 때이다. 1810년 Farm Journal이 처음 창간되어 2년 동안 발간되었고, 1819년에 존 스튜어트(John Stuart Skinner)가 American Farmer를 발간하였고 농민들은 자신들의 성공담과 문제해결방법을 이 저널에 기고했다. 농민들이 이 저널에 기고한 내용 중에는 쓸모없는 내용도 많았지만 아주 값어치 있는 아이디어들도 많았다.

1862년 제정된 Morrill법(The Morrill Act)에 의해 토지증여대학이 설립되었고 이 대학들의 임무는 주민들에게 농업, 가정경제, 기계기술, 기타 실용기술 등에 관해 교육하는 것이었다. 지도사업은 1914년에 Smith-Lever법과 함께 구성되었으며, 농과대학과 농무성 간의 파트너십을 체결하여 협동지도사업에 관한 실무를 집행하기 시작했다. Smith-Lever법에 따르면 협동지도사업의 핵심은 첫째, 연구개발을 통해 얻어진 기술과 지식을 실제로 적용할 수 있도록 하는 것이며, 둘째, 기존의 또는 개량된 농사법과 농업기술을 가르치고 시범을 보이는 것이었다. Smith-Lever법은 연방정부가(농무성을 통해) 인구에 비례하여 각 주에 재정을 지원하도록 의무화하고 있으며, 오

늘날까지 NIFA가 매년 이 재정지원을 배분하고 있다.

1950년에서 1997년까지 미국의 농가 수는 540만 호에서 190만 호로 급격히 감소하였다. 농경지의 면적은 농가 수만큼 감소하지 않았기 때문에 남아있는 농가의 농경지 면적은 증가하였다. 같은 기간 동안 농가의 생산성은 크게 증가하였는데, 1950년에는 평균 1농가가 15.5명의 미국인이 먹을 수 있는 식량을 생산하던 것이 1990년에는 100명분으로 늘어났고, 1997년에는 140명분으로 크게 증가하였다. 농가수의 감소에도 불구하고 이렇듯 생산성이 증가한 것은 기계화, 비료, 신품종 개발, 그리고 기타 기술개발로 인한 것이다. 지도사업은 이러한 새로운 기술들을 미국 농민과 목장주들에게 보급, 지도하는데 중요한 역할을 하였다.

3. 오늘날의 지도사업

과거 백여 년 동안 지도사업은 변화하는 환경에 대처하여 왔으며, 현재에도 도시와 농촌지역 모두에서 인간, 식물, 동물에게 필요한 광범위한 것들에 대해 필요한 역할을 담당해오고 있다. 오늘날 협동지도사업은 6개의 분야에 초점을 맞추고 있다.

1) 4-H 청소년 개발

이 사업은 청소년들이 바람직한 인생을 설계하고 경험의 기회를 선택할 수 있도록 도와주는 것이다. 필요한 경우, 젊은이들은 학교의 교화프로그램에 참여할 수 있고 실제로 참여하는 프로젝트를 통해 과학, 수학, 사회기술 등을 배울 수 있다.

2) 농업

연구 및 교육 프로그램을 통해 각 개인들이 새로운 기업형태나 마케팅 전략, 관리 기술 등을 습득하여 새로운 소득을 창출하고 농민들과 목장주들이 자원관리, 해충관리, 토양실험, 축산법, 마케팅 등을 통해 생산성을 향상시킬 수 있도록 도와준다.

3) 리더십 개발

지도 전문가나 자원봉사자들이 정원관리, 건강과 안전, 가정 및 소비자 문제, 4-H 청소년 개발 등의 프로그램을 잘 전달하고 지역사회에서 리더십 역할을 수행할 수 있도록 훈련시킨다.

4) 자연자원

지주들과 가구주들에게 어떻게 자연자원을 현명하게 이용하고 환경을 보호하는지에 대해 수질관리, 수목관리, 퇴비화, 폐기잔디처리, 재활용 등의 프로그램을 통해 교육한다.

5) 가정 및 소비자 과학

영양공급, 음식장만방법, 자녀관리, 가족간 의사소통, 재정관리, 건강관리전략 등에 대한 교육을 통해 각 가정이 질병으로부터 회복하고 건강을 유지하도록 도와준다.

6) 지역사회 및 경제개발

고용창출 및 유지, 중소기업 개발, 효과적인 응급대응책, 쓰레기처리, 관광개발, 직업교육, 토지이용계획 등의 프로그램을 통해 지방정부가 경제 및 지역사회개발을 위한 합당한 선택을 할 수 있도록 도와준다.

프로그램의 내용이 무엇이든 상관없이, 협동지도사업은 지역단위에서 공공의 요구(needs)를 충족시키는 것을 기본목적으로 한다. 최근 수년 간 지역의 협동지도사무소의 숫자가 줄어들긴 했지만, 몇몇 카운티의 사무소는 지역의 협동지도사업의 센터로서 입지를 굳혔으며 전국적으로 2,900여 개의 사무소가 남아있다. 더 적은 자원으로 점점 더 많고 다양한 협동지도사업 서비스를 수행해가고 있는 것이다. 협동지도사업은 또한 웹사이트인 “eXtension Web Site”를 운영하고 있다.

4. 뉴욕주의 협동지도사업 사례

뉴욕주의 협동지도사업은 뉴욕주의 토지증여대학인 코넬대학이 중심이 되어 코넬 협동지도(CCE; Cornell Cooperative Extension)시스템을 구축하여 각종 사업을 추진되고 있다. 농업 및 식품 시스템, 청소년 및 가족, 지역·경제 활력화, 환경 및 자연 자원, 영양 및 건강 등 5개 분야에 다양한 프로그램을 지역에 제공하고 있다.

코넬대학은 농생명대학(College of Agriculture and Life Sciences), 인류생태대학(College of Human Ecology), 수의대학(College of Veterinary Medicine) 등 3개 단과대학의 관련 학과의 교수진과 스태프들로부터 지원을 받아 협동지도사업을 수행한다.

특히, CCE의 지역·경제활력화 프로그램은 지역사회의 리더들과 구성원들의 역량을 강화하기 위한 활동을 제공하고 있다. 이는 지역사회의 중요한 요소인 경제구조, 교통, 주거, 통신기술 등에 있어서 변화를 추구함에 있어서 그들이 스스로 설계해 나갈 수 있게 도와주는 것이다. CCE는 뉴욕주민들에게 토지이용계획, 지도자교육훈련, 인력개발, 지역농산물소비촉진, 소규모창업교육, 지자체간 협력방안 등의 서비스를 제공한다. 지역·경제활력화 프로그램의 시행은 CaRDI(Community and Regional Development Institute)에서 담당한다.